


3 1761 11970760 2

CA1
XC 60
-2012
S76

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119707602>

CA1
XC60
- 2012
S76

(3)



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

STRENGTHENING PARLIAMENTARY SCRUTINY OF ESTIMATES AND SUPPLY

Report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates

**Pat Martin, M.P.
Chair**

JUNE 2012

41st PARLIAMENT, FIRST SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgscc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

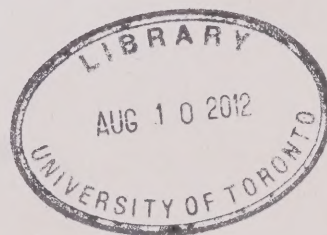
Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**STRENGTHENING PARLIAMENTARY SCRUTINY
OF ESTIMATES AND SUPPLY**

**Report of the Standing Committee on
Government Operations and Estimates**

Pat Martin, M.P.

Chair



JUNE 2012

41st PARLIAMENT, FIRST SESSION

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

CHAIR

Pat Martin

VICE-CHAIRS

Hon. John McCallum

Mike Wallace

MEMBERS

Scott Armstrong

Denis Blanchette

Kelly Block

Peter Braid

Ron Cannan

Linda Duncan

Jasques Gourde

Jean-François Larose

Bernard Trottier

CLERK OF THE COMMITTEE

Marc-Olivier Girard

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

TinaLise LeGresley

Lindsay McGlashan

Alex Smith

THE STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(3)(c)(vii), the Committee has studied the process for considering the estimates and supply, and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

STRENGTHENING PARLIAMENTARY SCRUTINY OF ESTIMATES AND SUPPLY	1
SECTION 1: INTRODUCTION	1
The Study Background	1
Objectives of the Study	2
The Business of Supply, a British History	3
The Supply Process Since 1968	4
Recent Developments.....	4
SECTION 2: ACCRUAL VERSUS CASH APPROPRIATIONS	7
Overview	7
Historical Perspective	7
Testimony For and Against Accrual Appropriations	8
Recent Studies.....	10
Where We Stand Now	11
SECTION 3: VOTE STRUCTURE.....	13
Current Vote Structure	13
Witness Testimony.....	13
A New Vote Structure	16
SECTION 4: REPORTS ON PLANS AND PRIORITIES AND DEPARTMENTAL PERFORMANCE REPORTS	19
Background.....	19
Using the Reports	19
Improving the Reports on Plans and Priorities	20
SECTION 5: ALIGNMENT OF THE BUDGET AND THE MAIN ESTIMATES.....	23
Background.....	23
Obstacles to a Full Reconciliation between the Budget and the Main Estimates	23
Timing of the Budget and the Main Estimates	24
SECTION 6: DEEMED REPORTED RULE.....	27
Revised Supply Process	27
Testimony on the Deemed to Have Reported Rule.....	27
An Alternative	29

Sufficient Time to Report	30
SECTION 7: QUESTIONS FOR OFFICIALS	31
SECTION: 8: STATUTORY AND TAX EXPENDITURES	33
Statutory Forecasts.....	33
Tax Expenditures	34
SECTION 9: SUPPORT TO COMMITTEES IN THEIR CONSIDERATION OF THE ESTIMATES AND SUPPLY	37
Background.....	37
Briefing Sessions on the Estimates Process.....	37
Resources Available to Committees	38
SECTION 10: INFORMATION RESOURCES.....	41
Connecting the Dots	41
Online Resources	41
SECTION 11: CONCLUSION	45
LIST OF RECOMMENDATIONS	47
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	51
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	55
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE.....	57
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY OF CANADA ...	59
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE LIBERAL PARTY OF CANADA.....	61

STRENGTHENING PARLIAMENTARY SCRUTINY OF ESTIMATES AND SUPPLY

SECTION 1: INTRODUCTION

The Study Background

Every year, the government asks Parliament to approve the funds required to meet its financial obligations. This process is commonly referred to as the Business of Supply. The Crown transmits to the House of Commons the government's spending plans, or "estimates", for parliamentary scrutiny and approval. The sole authority to grant the "supplies" needed rests with Parliament.

Standing committees, as extensions of the House, play an important role in reviewing and scrutinizing the government's spending plans in order for Parliament to approve it. The committees are expected to perform detailed scrutiny of government spending and performance. However, it has long been acknowledged that Parliament does not effectively fulfill its role and standing committees are at best giving perfunctory attention to the government's spending plans.

In recent history, there have been two wide-ranging reviews of the estimates process, one by the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs in 1998, and another by the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates (hereinafter the Committee) in 2003. Of the 75 recommendations that came out of the two reports, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*¹ and *Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process*², few changes were made. The process for considering the estimates and supply should be revitalized, as there is still a need for more meaningful scrutiny.

As dissatisfaction with Parliament's role in the scrutiny of government spending still remains, both among observers and among many members of Parliament, the Committee began a study in January 2012 on the process for considering the estimates and supply in the hope of addressing some of the barriers that serve to inhibit parliamentary scrutiny of the estimates. The Committee was created in 2002 with a clear mandate to guide and oversee the House of Commons estimates review process, either directly through the estimates documents or indirectly by examining government operations. With this role in

1 House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, Fifty-First Report, 1st Session, 36th Parliament, December 1998.

2 House of Commons, Standing Committee on Government Operations and Estimates (OGGO), *Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process*, Sixth Report, 2nd Session, 37th Parliament, September 2003.

mind, rather than recommending grand changes that may not get implemented, the Committee is looking to make focused and modest recommendations that will result in progress in select areas.

Objectives of the Study

Some parliamentarians feel that they lack adequate information and support or expertise to hold the government to account effectively. Of the many concerns, the volume and complexity of information provided, and the limited time available to fully understand the documents and “connect the dots” are only the tip of the iceberg. Members of this Committee hope that the government will make the process more coherent, provide clearer, more consistent and reliable information, and ensure that any member of Parliament can have a good understanding and a common reference point to better study the government’s spending plans.

The Committee hopes to build on the work done by previous committees and on experts’ knowledge to formulate recommendations that would improve Parliament’s, and particularly standing committees’, scrutiny and review of the government’s spending plans. Improvements to the process would consequently enhance transparency and accountability, which are key elements of good governance. Through this study, the Committee members hope to address the public’s perception that Parliament is ineffective in its review of the estimates. As Jack Stilborn, retired principal analyst with the Library of Parliament, said, “a stronger focus on how Parliament actually works today could result in more realistic expectations, lower the frustration level, and also perhaps suggest some changes that might actually make a difference.”³

The Committee focussed its study by examining the process on three levels — procedures, structure, and support — to identify ways to strengthen parliamentary scrutiny of the estimates and supply. For example, in an era of modern information technologies, opportunities exist for transforming the way information is provided in order to streamline and reduce the complexity and volume of printed materials. Other opportunities exist to make the processes more meaningful for both members of Parliament and the general public by better connecting the budget and the estimates documents or by changing the vote structure to give parliamentarians more control over program activities.

In other words, the Committee hopes that its study and this report will lead to greater and better scrutiny of the estimates by standing committees. The Committee believes that this can be achieved by improving the parliamentary processes to consider the estimates, ensuring that parliamentarians have clear and understandable estimates information, and providing sufficient support and capacity for members to interpret the information available.

3 House of Commons, OGGO, *Evidence*, Meeting No. 40, 1st Session, 41st Parliament, 1630.

This report is based on the testimony heard over several months from various witnesses, including former members of Parliament, departmental officials, academics, international experts, the Auditor General of Canada, the Parliamentary Budget Officer, a former Clerk of the House of Commons and other knowledgeable observers. After presenting a brief history of the Business of Supply in Canada, this report sets out the Committee's findings and recommendations in light of this testimony.

The Business of Supply, a British History⁴

The principles underlying Canadian parliamentary financial procedures go back to the *Magna Carta*, signed by King John of England in 1215. When the King was not able to finance most public expenses out of his own revenues, he was obliged to seek funds by summoning the common council of the realm, or Parliament, to consider what taxes and tariffs should be supplied to support the Crown. It was generally recognized that, when "aids" or "supplies" were required, the King should seek consent not only to impose a tax, but also for the manner in which the revenues from that tax might be spent. In 1295, the writ of summons for one of these councils proclaimed: "What touches all should be approved by all."⁵

Clauses of the *Magna Carta* stating that "scutage or aid"(taxes) can only be levied and assessed by the common counsel of the realm found their way into Canadian financial procedures at the time of the Confederation, in 1867. Today, Standing Order 80 clearly indicates that the House of Commons retains that authority by stating that "[a]ll aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada are the sole gift of the House of Commons." Parliament's control of the public purse is still very much at the heart of our democratic government.

When Canada was founded, the intention was that its financial procedures would reflect as closely as possible the procedures of the United Kingdom. The British process had gone through changes in the past centuries and Canada incorporated those changes in its model. One of those changes was the creation of the Consolidated Fund, introduced by the British in 1786, which abolished the necessity of matching a particular expenditure with a specific source of revenue. Prior to this Fund, a request to the Commons that money be supplied for a particular purpose generally required a request for a new or renewed tax and the statute that authorized the tax also authorized the expenditure for a specified purpose.⁶ The Canadian *Constitution Act* (hereinafter the Act), 1867 consequently created the Consolidated Revenue Fund (hereinafter the Fund), along with the new kind of bill, the bill to appropriate from the Fund the specified amounts required for

4 A more robust description of the origin and evolution of the Business of Supply can be found in the report of the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, December 1998.

5 House of Commons, "Historical Perspective," in *House of Commons Procedure and Practice*, 2nd ed., 2009.

6 *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, 1998, pp. 8-11.

specified purposes.⁷ The Act also provided that a bill appropriating any part of the public revenue or imposing a tax or duty must originate in the House of Commons, with the recommendation of the Governor General in the session in which the measure was proposed.⁸

The Supply Process Since 1968

Supply procedures established in 1867 remained basically unchanged, with the exception of minor changes, for the first hundred years following Confederation. In 1968, a significant change occurred when all estimates began to be referred to standing committees, rather than the Committee of Supply. Prior to 1968, all the estimates had to pass through the Committee of Supply before the Finance Minister would move a motion for the House to resolve into the Committee of Ways and Means to consider resolutions to authorize the necessary withdrawals from the Fund. The changes made in 1968 were based on the premise that the detailed scrutiny of estimates could be done more effectively in the various standing committees of the House, rather than referring the estimates to a single Committee of Supply.⁹ Other changes to the rules and procedures of the House were made at the time and established the current business of supply practices, such as the division of the parliamentary calendar into three periods ending on December 10, March 26 and June 30 for the purposes of supply, the designation of twenty-five “allotted” days whereby opposition motions have precedence over all government supply motions, the reference of all estimates on or before March 1, and reported back to the House by May 31. These changes allowed for the introduction of a financial timetable in the parliamentary calendar, and also prevented the delay of supply.¹⁰

Recent Developments

A great deal of work has been done in recent years in order to make Parliament's capacity to control government spending more effective. The 1998 review of the process reported in *The Business of Supply: Completing the Circle of Control* covered a wide-range of issues related to the estimates process, including recommending the creation of a standing committee on the estimates, the ability for committees to reallocate funds, and greater examination of statutory and tax expenditures. As for the 2003 report, *Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process*, it primarily focused on practical steps standing committees could take to improve the effectiveness of estimates review, as well as ways to make departmental reports to Parliament more useful.

7 Ibid., p. 9.

8 House of Commons, “Financial Procedures,” *Compendium: Procedure Online*, February 2010.

9 Jean Dupuis, *Appropriation and the Business of Supply*, Library of Parliament, 2004, p. 4.

10 Ibid., p. 4.

Following past studies, a number of significant changes have been made to the process by which standing committees review estimates and their associated documents. In October 2001, the Standing Orders were changed to allow the Leader of the Opposition to select two departments or agencies to have their estimates considered by the Committee of the Whole House. Later in 2002, the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates was formed, following the 1998 report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs recommending the creation of a committee on the estimates with a mandate to monitor and review the estimates and supply process and related matters. The Committee's mandate includes, among other things, the study of expenditure budgets of central departments and agencies, and the format and content of all estimates documents. Following its creation, the committee began examining ways to improve the estimates process by presenting its 2003 report, *Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process*.

The means by which the government reports information to Parliament has also gone through many changes recently. One of the biggest changes came from the division of Part III of the estimates into two documents. Each department now produces a report on plans and priorities, tabled in the spring, which establishes departments' expenditure plans and priorities for the current year and the following two years. Departmental performance reports, tabled in the fall, enable parliamentarians to compare departments' results with their respective expenditure and performance plans. All departments and agencies have tabled these reports since 1997. This reform was part of the Treasury Board of Canada Secretariat's initiative "to improve the expenditure management information provided to Parliament ... [by] sharpening the focus on results, increasing the transparency of information and modernizing its preparation."¹¹ The initiative was also "to make available information on departmental activities, expenditures, and plans in ways that could facilitate use and comprehension."¹² Other reports, like the Department of Finance's annual report on tax expenditures, the departmental future-oriented financial statements and the departmental quarterly financial statements have also been added to meet the demand for more meaningful and useful information.

Notwithstanding the changes that have been made to House of Commons procedures and modifications to the information available to parliamentarians, the Committee believes that further improvements are needed, as outlined in the rest of the report.

11 Immigration and Refugee Board, "Foreword," *Performance Report*, March 31, 1996.

12 *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, 1998, p. 22.

SECTION 2: ACCRUAL VERSUS CASH APPROPRIATIONS

Overview

Accrual-based accounting recognizes transactions when they have been earned or incurred, as compared to cash-based accounting which reports transactions when cash is received or paid out. Currently, the federal budget and the consolidated financial statements of the federal government are prepared on an accrual basis of accounting, whereas the main and supplementary estimates and the associated appropriations (votes) are reported on a cash basis of accounting. The basis of accounting for appropriations is directly linked to how Parliament controls votes for supply.

In the course of its study, the Committee considered the matter of cash versus accrual-based appropriations in the context of what information is most useful for parliamentarians in their consideration of estimates and approval of supply. The Committee heard from some witnesses who suggested that the financial information and appropriations in the main and supplementary estimates should be presented on an accrual basis as opposed to a cash basis. However there was no consensus among witnesses on the matter and the Committee heard from several witnesses who strongly favoured that information in the estimates remain on a cash basis.

Historical Perspective

Historically, the consolidated financial statements of the federal government were prepared on a modified accrual basis of accounting; essentially, transactions were recorded on a cash basis during the year, and certain accrual information was prepared at year-end.¹³ In the 1996 Federal Budget Plan, the federal government announced its intentions to move to full accrual accounting for budgeting and accounting purposes.¹⁴ The move to full accrual accounting was in accordance with the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants' Public Sector Accounting Board. At that time, however, the federal government did not make any decision to change the basis of accounting for the estimates and the associated appropriations. Dating back to the *September 1998 Report of the Auditor General of Canada*, the Auditor General

13 Office of the Auditor General of Canada [OAG], "[Chapter 1—Financial Information Strategy—Infrastructure Readiness](#)," *December 2001 Report of the Auditor General of Canada*, 2001, p. 9.

14 House of Commons, *Evidence, Accrual Budgeting and Appropriations in the Federal Government*, Sixth Report, 1st Session, 39th Parliament, December 2006.

commented that “appropriating funds on a full accrual basis is currently the missing link in the government's plans to move to full accrual accounting.”¹⁵

As of April 2001, all departments and agencies had successfully implemented new financial systems capable of handling accrual financial information for the preparation of summary and reporting financial statements.¹⁶ Following implementation, the 2002-2003 financial statements in the Public Accounts of Canada and the 2003 Budget were both prepared on a full accrual accounting basis. According to officials of the Treasury Board of Canada Secretariat, accrual accounting was also implemented to support decisions requiring cabinet-level decisions.¹⁷ Since that time, the federal budget and the consolidated financial statements of the federal government have been prepared on an accrual basis of accounting. Appropriations included in the main and supplementary estimates, however, continued to be reported on a cash basis of accounting.

Testimony For and Against Accrual Appropriations

Some witnesses recommended that appropriations should be presented on an accrual basis of accounting. For instance, Michael Ferguson, the Auditor General of Canada, stated that a “full accrual approach to budgeting and appropriations would recognize budgeting and spending by votes when the underlying economic transactions are expected to occur, rather than when cash is expected to be paid.”¹⁸

According to “Chapter 1 — Financial Management and Control and Risk Management” of the *June 2011 Status Report of the Auditor General of Canada*:

Accrual-based financial information reflects a more complete picture of government resources, obligations, financing, costs, and the impact of activities than cash-based accounting. Applied to budgeting and appropriation of funds, it is intended to provide management with complete cost information and allow for more informed decision making, such as when evaluating the cost-effectiveness of in-house delivery versus contracting for services. Having this financial information provides improved transparency and accountability and better information for planning and controlling operating and capital spending. This, in turn, can give legislators more information to consider in holding government accountable for the stewardship of public assets, the full costs of programs, and its short-term and long-term financial obligations.¹⁹

15 OAG, “Chapter 18—The Financial Information Strategy: A Key Ingredient in Getting Government Right,” *September 1998 Report of the Auditor General of Canada*, 1998.

16 OAG, “Chapter 5—Financial Management and Control in the Government of Canada,” *December 2002 Report of the Auditor General of Canada*, 2002, p. 1.

17 *Accrual Budgeting and Appropriations in the Federal Government*, 2006, p. 3.

18 *Evidence, Meeting No. 36*, 1530.

19 OAG, “Chapter 1 — Financial Management and Control and Risk Management,” *June 2011 Status Report of the Auditor General of Canada*, 2011, p. 23.

Peter DeVries, a consultant and former official with the Department of Finance, stated that:

Ever since [the federal government] moved to a full [accrual] accounting for the budget and the audited financial statements, without having the same thing happen to the estimates, there has been a big delink between the two, to the point where the estimates are basically irrelevant for budget planning purposes.²⁰

Several witnesses recommended that the federal government keep the current model of cash-based appropriations. Officials from the Treasury Board of Canada Secretariat stated that, generally speaking, cash is viewed as being more transparent for parliamentarians, and more easily understood.²¹

According to Bill Matthews, Assistant Secretary of the Expenditure Management Sector at the Treasury Board of Canada Secretariat, the Netherlands completed a study on accrual-based budgeting and appropriations with a focus on what appropriations mean for parliamentarians. In regards to the Netherlands' study, Mr. Matthews stated that:

Their conclusions are from a parliamentary perspective. Cash results in more transparency and less complexity, and the two of those are clearly linked. From an accountability perspective, when they looked at other countries there was definitely acknowledgement that cash works in terms of monitoring expenditures. If you are dealing with something more complex than that, which would encompass the assets of the government and its liabilities, clearly accrual is a more appropriate model. That's why we have accrual accounting for both the budget and the government's financial statements.²²

Along the same lines, David Good, Professor at the School of Public Administration, University of Victoria, stated that:

Cash budgeting is not only simple and straightforward, but it's also easier to understand than accrual budgeting. Accrual budgeting requires relating future expenditures to present expenditures through discount rates, social rates of return, and requires judgments and discretion. As a result, it is more open to interpretation and I would worry that accrual budgeting could be more prone to fudging of numbers, budgets, and allocations.²³

Mr. Matthews also emphasized that a change from cash to accrual-based appropriations would take the federal government close to seven years to implement.²⁴ Further, he stated:

20 *Evidence, Meeting No. 42*, 1645.

21 *Evidence, Meeting No. 45*, 1555.

22 *Evidence, Meeting No. 45*, 1535.

23 *Evidence, Meeting No. 39*, 1645.

24 *Evidence, Meeting No. 45*, 1605.

[I]f we were to change the basis of appropriations from cash to accrual, it would represent a significant change. It would be a change in legislation. It would be a change in systems. It would be a major change in how departments work. Two points impact there. Such a change would require several years to implement. This is not a change that could be made overnight. And there would also be a cost to this. Do understand that the systems and our controls are currently built around ensuring that departments do not exceed their cash appropriations. If we were to redo the system to make the control on a different basis, there would be time required and there would also be some dollars required.²⁵

Despite the cost and time that would be involved in changing the basis of accounting for appropriations, it is important to consider how to achieve the right balance between providing meaningful information for decision making and the complexity of accrual-based financial information. Mr. Ferguson commented that:

[I]n general, people understand cash. I think it's very important, though, when you're dealing with an organization like the federal government that decision-makers understand where there are risks if you just focus on cash. The big one that comes to mind is the pension expense and pension liability, which is very much based on understanding what the value of the pension promise is, because it goes into the future, and then understanding how much cash you have to set aside for that. [...] So cash may be simple, but there are certainly areas where you have to be very careful with understanding the accrual.²⁶

Recent Studies

As previously discussed, the matter of accrual-based budgeting and appropriations is a long standing issue. In 2006, the Auditor General tabled an audit report that included "Chapter 1—Managing Government: Financial Information"²⁷ which stated that accrual-based appropriations in the estimates would provide Parliament with the same basis for control and approval over voted spending as the government's overall financial plan and the summary financial statements.²⁸ Along the same lines, the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates conducted a study and tabled a report in 2006 entitled *Accrual Budgeting and Appropriations in the Federal Government*, which recommended that the federal government adopt full accrual accounting for budgeting and appropriations. The House of Commons Standing Committee on Public Accounts has also reported and made recommendations on this

25 *Evidence, Meeting No. 45*, 1535.

26 *Evidence, Meeting No. 36*, 1635.

27 OAG, "Chapter 1—Managing Government: Financial Information," *May 2006 Status Report of the Auditor General of Canada*, 2006.

28 *Evidence, Meeting No. 36*, 1530.

matter in several reports, including *Public Accounts of Canada 2006*²⁹ and *Public Accounts of Canada 2008*.³⁰

The government response to past recommendations from the Office of the Auditor General of Canada's performance audit chapters and committee reports on the matter has been that it would undertake a study and present a model of accrual-based appropriations and budgeting to Parliament.

According to Mr. Ferguson:

In the [2006] report, we noted that the government had outlined a plan to implement accrual-based budgeting in phases. It would then evaluate the costs and benefits of accrual appropriations during the 2012-2013 fiscal year.

In 2011, the interim Auditor General of Canada reported that the government's progress in implementing accrual appropriations was unsatisfactory. We encouraged the government to complete its studies of accrual-based budgeting and appropriations, and to determine whether or not it will implement accrual appropriations in the future.³¹

Where We Stand Now

The Treasury Board of Canada Secretariat has been considering the benefits of extending the use of accrual accounting to appropriations and departmental-level budgeting for some time now. In 2011, the Secretariat implemented the requirement for departments to produce future-oriented financial statements, as a means of presenting accrual-based financial information at the beginning of the fiscal year. However, no decision has been made on the use of accrual accounting for appropriations.

While the Committee has heard from many witnesses on whether to adopt accrual-based appropriations or to keep the current model of cash-based appropriations, the Committee recognizes that this matter has been raised through previous studies and that the Treasury Board of Canada Secretariat's analysis is ongoing. As such, the Committee is not recommending which basis of accounting for appropriations should be adopted. Rather, the Committee will wait to review the analysis presented to Parliament. The Committee recommends:

29 House of Commons, Standing Committee on Public Accounts, *Public Accounts of Canada 2006*, Twelfth Report, 1st Session, 39th Parliament, December 2006.

30 House of Commons, Standing Committee on Public Accounts, *Public Accounts of Canada 2008*, Sixth Report, 2nd Session, 40th Parliament, March 2009.

31 Evidence, *Meeting No. 36*, 1530.

RECOMMENDATION 1:

That the Treasury Board of Canada Secretariat complete its study of accrual-based budgeting and appropriations and report back to Parliament by March 31, 2013.

Given that the consideration of accrual-based appropriations is a long-standing issue, the Committee will follow-up on the government's progress to ensure that a decision is reached within a reasonable timeframe.

SECTION 3: VOTE STRUCTURE

Current Vote Structure

The main and supplementary estimates documents outline separate spending authorities, or votes, for each federal organization. These votes act as a form of parliamentary control by setting an upper limit on government spending for each vote. If the government wishes to move funds between votes, it must seek Parliament's approval for a transfer of funds through the supplementary estimates.

Many federal organizations have separate votes for operating and capital expenditures. If an organization has less than \$5 million in capital expenditures, it simply has one vote, a program expenditures vote, which includes both operating and capital expenditures. Another common type of vote is a grants and contributions vote, which provides an organization authority to transfer federal funds to third parties.

The current vote structure in the estimates is based on type of expenditure and not on the purpose or goal of the expenditure. The government also presents spending information in the estimates documents on the basis of departmental program activities, which are intended to align groups of related activities, expected results, and financial information. The Committee heard testimony that the estimates vote structure could be improved.

Witness Testimony

Some witnesses encouraged the Committee to ensure that the vote structure was clear and made sense for parliamentarians. Michael Ferguson, the Auditor General of Canada, said, "So I think it's purely a matter of making sure the appropriations are clear and then making sure that the overall management structure ensures that the spending is in agreement with what the votes were approved for."³² David Good, Professor at the School of Public Administration, University of Victoria, suggested that parliamentarians should "examine the vote structure and ... ensure that you're comfortable with it. I would also encourage you to examine the government's program activity structure and to ensure there's sufficient alignment between the vote structure and the program activity structure."³³

One witness, Jack Stilborn, retired principal analyst with the Library of Parliament, suggested that program activity votes may make more sense to parliamentarians. He said:

32 *Evidence, Meeting No. 36*, 1535.

33 *Evidence, Meeting No. 39*, 1645.

This hierarchical organization, programs and sub-activities and so on, that I was talking about...if that's the information structure that parliamentarians are using, then it would make sense to make the votes as closely related to that as possible, just intuitively.³⁴

Allen Schick, Distinguished Professor at the School of Public Policy, University of Maryland, told the Committee that operational and capital expenditures could be merged into one budget. The subsequent question is under what type of vote framework the budget should be presented. He provided a response:

There are two main possibilities. One is widely practised. The other is widely recommended. The widely practised one is by organizational units. To the extent that an organization bears both operating and capital costs, they should be combined in that entity's budget. The alternative is what we call a program budget, or program structure. To the extent that operating and capital expenditure contribute to the same objective, they should be located within the same budgetary program, regardless of organizational location. In other words, a program budget, in some cases, will ignore organizational or ministerial boundaries. This is precisely why the program budget approach is highly recommended but is rarely practised, because to the extent that government, in addition to wanting to make robust policy, which would require that you see capital and operating expenditure contributing to the same objective...government has another purpose in managing its finances, and that is maintaining accountability.³⁵

Kevin Page, the Parliamentary Budget Officer, was quite clear in his belief that parliamentarians should consider votes based on program activities. He said:

On [vote] structure, it makes little sense in a 21st century world for parliamentarians to be voting on inputs like operations and capital, and grants and contributions that cut across a department spending many billions of dollars for a diverse set of program activities. Given the recent experiences with border infrastructure funds and aboriginal housing and education, would it not make more sense to consider program activities (five, 10 or 15 per department) or their associated outputs as more relevant control gates? Why should ministers and their accountability officers be able to move monies from one activity to another without scrutiny or consent? Would voting on program activities not encourage more meaningful scrutiny on service level impacts as we move forward with spending restraint? Would this not help simplify our estimates system, which collects financial and non-financial performance data on program activities?³⁶

Mr. Page went on to say that "the most important suggestion I could make, that I think would both incentivize parliamentarians to scrutinize and make the work they do have more meaning, would be to change the control gate: move it away from voting on inputs, operating, capital, and grants and contributions to a program activity basis."³⁷ He continued, "So the number one recommendation, sir, is to change the control gate.

34 *Evidence, Meeting No. 40*, 1710.

35 *Evidence, Meeting No. 40*, 1540.

36 *Evidence, Meeting No. 30*, 1540.

37 *Evidence, Meeting No. 30*, 1550.

Make it a program activity-based system, just the way it exists in Australia, New Zealand, South Africa, and other countries.”³⁸

Joachim Wehner, Associate Professor of Public Policy at the London School of Economics and Political Science, told the Committee that it would likely take several years to see results from moving to appropriations based on programs. He said:

I believe that we see the effects of these changes only over a number of years. If I look at the journey in South Africa, for example, you used to have a parliament that was entirely passive and that never did anything to the budget. That was the system inherited after the end of apartheid. At the very least, now you have a better process, and you have at least the possibility of more careful scrutiny. I can see now, at least in public debates around the budget, that people are starting to ask questions about the programs within the votes. I think this is really a level of detail that was missing before from parliamentary discussions. You may not see major changes for a number of years, but by making programs more meaningful, you get much more input from the public debate, and you have much more detail, which you can use to ask questions of the government. I'm not promising miracles here, and I certainly have no evidence of miracles happening as a result of these changes, but they do give Parliament a lot more information, which it can use to ask questions.³⁹

Bill Matthews, Assistant Secretary of the Expenditure Management Sector at the Treasury Board of Canada Secretariat, told the Committee that it needed to consider how many votes would be created under any new vote structure. He said, “Currently we have 135 organizations that get appropriations. There are 191 votes for those 135 organizations. If you think about how you might change that structure, the number of votes is important. The more votes you have, the more cumbersome the system becomes in terms of letting departments actually manage. So there's a balance in there somewhere.”⁴⁰ He continued with more details:

All departments have programs and activities. Those are rolled up into a high level called strategic outcomes. If we were to go to a strategic outcome basis for votes, you would be dealing with just under 300 votes. We currently have 298 strategic outcomes. That's an increase in the number of votes — again, more complexity. That's an option. One thing you could do to sort of lessen that number is, again, take your smaller organizations and move them to one vote as a way to reduce it. If you went to program activities as the basis for voting, it's 593. So you're dealing with a substantial change in the number of votes, which would actually become quite cumbersome. I've heard some witnesses say, “Move to programs”. Over 2,000 programs — so if you can imagine combing through 2,000 different votes, it becomes, I would say, overly burdensome. So do keep in mind that if you're contemplating a change to a program structure vote, the number of votes becomes important, because it does become cumbersome to manage if you go over those. Of those 135 organizations, just to give you a sense of their size, only four of them have voted expenditures over \$5 billion. If you go between the \$1 billion and \$5 billion mark, you have 21 organizations, then eight between \$500 million and \$1 billion, and

38 Ibid.

39 *Evidence, Meeting No. 35*, 1635.

40 *Evidence, Meeting No. 45*, 1535.

then 102 of less than \$500 million. So if you were to actually conceive of a structure where the smaller organizations only had one vote that is a possible way of actually implementing a program-based vote without creating so many votes that it becomes cumbersome. Do keep that in mind.⁴¹

Mr. Matthews also told the Committee that changing the vote structure would change departmental controls, because departments need to have sufficient financial controls in place to ensure that they do not exceed votes, which serve as a limit to expenditures in a given area. He explained, "The current controls are built around capital, operating, and [grants and contributions]. So you're actually looking at changing systems to make sure that the controls are put in place, and that's the key challenge there."⁴² Thus, changing the vote structure is complex and would take time, probably take three to five years. Mr. Matthews did acknowledge that it would be feasible, "If you move from the current structure to a program activity basis, it is complex and would take some time — that's not to say it's not doable — and there are some policy issues that we would have to get our mind around."⁴³

A New Vote Structure

The Committee believes that the current vote structure does not serve parliamentarians well. While the distinction between operating and capital expenditures is understandable and comparable across organizations, it does not provide Parliament with the kind of information best needed to review and scrutinize government expenditures. For example, currently, the government can transfer funds between various programs and program activities without informing Parliament, as long as the funds remain within the same vote. These kinds of transfers, though, are of more interest to parliamentarians than transfers between operating and capital expenditures votes.

Moreover, one of the primary goals of this study is to ensure that the information presented in the estimates is as clear as possible. The Committee believes that a balance between providing a clearer voting structure and unnecessary complexity would be to move to votes based on program activities. While financial information is currently provided on program activities, votes based on program activities would be more tangible and meaningful for members, as they relate more closely to the way members think about government expenditures, the way that departments are organized and report on performance, and the way that ministers make spending announcements. Thus, the Committee believes that program activity votes would generate more interest in the votes themselves and in standing committee consideration of the estimates.

The Committee recognizes that it will not be easy to change the estimates vote structure, and that it will be a complex project taking several years to implement.

41 Ibid.

42 *Evidence, Meeting No. 45*, 1615.

43 *Evidence, Meeting No 45*, 1540.

Nonetheless, program activity information is currently included in the estimates, and moving to program activity votes would involve improving departmental controls to enhance the reliability of this information for the purposes of estimates votes. One challenge is the fact that departments sometimes change their program activity architecture. The Committee hopes that a program activity vote structure will reduce the frequency of these changes, which will make it easier to compare spending from year to year.

Recognizing the complexity involved in moving to a new estimates vote structure, the Committee believes that this is a project worth pursuing. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 2:

That the Treasury Board of Canada Secretariat transition the estimates and related appropriations acts from the current model to a program activity model, that they assist federal departments with this process, and that they prepare a timeline for this transition by March 31, 2013, and transmit this timeline to the Committee.

As it will take several years to change the estimates vote structure, the Committee believes that in the meantime, members could make better use of the information that is currently available, especially the reports on plans and priorities.

SECTION 4: REPORTS ON PLANS AND PRIORITIES AND DEPARTMENTAL PERFORMANCE REPORTS

Background

Each year in the spring, several weeks after the main estimates, federal departments and agencies present to Parliament reports on plans and priorities (also known as RPPs) which explain how they intend to use the funds voted to them by Parliament for the coming fiscal year. Departments and agencies are expected to discuss the challenges that they anticipate and how they will address these challenges, the results they intend to achieve, and how they will measure their performance. Each report is organized using the organization's strategic outcomes and program activity architecture. Details are provided on financial and human resources dedicated to each program activity, as well as expected results and performance measurement indicators and targets.

Departmental performance reports (or DPRs), which are presented in the fall, demonstrate the results departments have achieved with the funds that Parliament approved in the previous fiscal year. The performance reports are intended to answer such questions as: Did the department achieve its goals? Did it perform up to expectations, or fall short? If performance fell short, why did it fall short, and what adjustments have been made as a consequence?

Using the Reports

Witnesses differed over the usefulness of the reports. Joe Jordan, former Member of Parliament and consultant with the Capital Hill Group, stated that “[b]oth the DPRs and the RPPs make extensive use of program activity architecture and strategic outcomes, and I agree with the previous witness that those documents present information in a very useful way.”⁴⁴

On the other hand, the Parliamentary Budget Officer, Kevin Page, stated that, “In terms of standing committees reviewing the reports, I think these reports on plans and priorities and departmental performances are weak. They're communication vehicles. Nobody uses them.”⁴⁵

Despite the extensive information available in the RPPs or the DPRs, standing committees do not regularly make full use of them. This issue has been recognized for a number of years. In 1998, the Standing Committee on Procedure and House Affairs recommended in its report, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, that

44 Evidence, Meeting No. 28, 1635.

45 Evidence, Meeting No. 30, 1550.

standing committees make full use of information on departmental plans and performance in conjunction with their study of the estimates. In 2003, the Standing Committee on Government Operations and Estimates recommended in its report, *Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process*, that standing committees table short reports on departmental plans and priorities and performance reports as a routine practice. However, these recommendations do not appear to have resulted in better consideration by standing committees of these reports.

One witness suggested that a way to encourage standing committees to use the information contained in the reports on plans and priorities would be to improve the timing of their presentation to Parliament. Peter Devries, consultant and former official with the Department of Finance, said, "Reports on plans and priorities should be tabled with the estimates, incorporating the impact of the initiatives proposed in the budget."⁴⁶

The main estimates must be tabled on or before March 1. The reports on plans and priorities are often tabled several weeks later. In 2012, the reports on plans and priorities were tabled on May 8. The greater the gap between the timing of the tabling of the main estimates and the reports on plans and priorities, the harder it is for members to make connections between them.

The Committee agrees that the main estimates and reports on plans and priorities should be tabled at the same time. While the quality of the reports may vary, there is considerable useful information that could be better used by standing committees when reviewing the estimates. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 3:

That the Standing Committee on Procedure and House Affairs pursue amendments to the Standing Orders, procedure and practice of the House of Commons in order to require the reports on plans and priorities of the government be tabled in the House of Commons on the same day as the main estimates, and that the Committee report to the House on its study by March 31, 2013.

Improving the Reports on Plans and Priorities

Several witnesses called for improvements to the reports on plans and priorities. With regards to having better information presented in the reports on plans and priorities, David MacDonald, senior economist with the Canadian Centre for Policy Alternatives, stated that:

I think there are important ways to reform the RPPs to make them much more useful for parliamentarians. I'd argue that both the past and the future expenditures — say,

46 *Evidence, Meeting No. 42, 1635.*

three years into the past and three years into the future — could be included in the RPPs, not only at the overall department level but also at the program level. It would certainly be useful to see what those numbers are on an FTE basis, as well, to see how employment is changing over time.

I think it's important to explain in the RPPs why expenditures have changed, why actuals differ from budgeted, and why expenditures over time, in terms of the projections, differ over time. You can take departments, for instance, and plot what they think is going to happen in three years; if you move one year forward and take that same RPP, they'll have a different estimate for that same year the following year, with no reconciliation as to why those projections are changing over time.⁴⁷

Along the same lines, John Williams, former Member of Parliament and Chief Executive Officer of the Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, stated that:

These two documents, plans and priorities in the spring, which are forward-looking, and the departmental performance reports, the DPRs, in the fall, which report past experience, should present the information in a similar manner, the plans and priorities having three years going forward and the DPRs having three years of historical information.⁴⁸

The Committee agrees that information in the reports on plans and priorities should be improved to enable parliamentarians to better scrutinize the estimates. This can be achieved by providing additional comparative information and including explanations on variances of spending between years and between planned and actual results. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 4:

That the reports on plans and priorities contain financial information by program activity for three previous fiscal years and for three future years.

RECOMMENDATION 5:

That the reports on plans and priorities include an explanation of any changes in planned spending over time and of any variances between planned and actual results by fiscal year, as available.

47 *Evidence, Meeting No. 28*, 1540.

48 *Evidence, Meeting No. 37*, 1645.

SECTION 5: ALIGNMENT OF THE BUDGET AND THE MAIN ESTIMATES

Background

The budget process and the information presented in the budget documentation are central to fiscal transparency. However, members of the Committee are concerned that the information they receive is not always aligned, that is, new spending initiatives announced in the budget are not included in the main estimates, which makes it difficult to get a good picture of the government's planned spending for the year. This disconnect between the budget and the main estimates is often seen as the source of the problem. Michael Ferguson, the Auditor General of Canada, indicated that:

The main estimates do not provide a complete picture of the spending plan and are not connected with the budget. When we performed the audit in 2006 we found that the main reason for including items in the supplementary estimates was timing. The tabling of the main estimates in advance of the budget was a key factor that gave rise to increased use of supplementary estimates.⁴⁹

The federal budget is a policy statement, which announces new spending initiatives and changes to taxation. Although there is no requirement for the government to table a budget, in recent years a budget has been presented in January, February or March. The main estimates, which present the government's spending plans by department for review and approval by Parliament, do not include these new initiatives because the main estimates are prepared prior to the budget. Consequently, new initiatives announced in the budget must be authorized by Parliament through supplementary estimates.

Obstacles to a Full Reconciliation between the Budget and the Main Estimates

Departmental officials emphasized that the reality of government mechanics would not allow a complete harmonization of the two documents. For instance, the different bases of accounting hinders the alignment of the two documents, as the budget is prepared on an accrual basis and the estimates documents are on a cash basis. Another point to consider is the process followed by the Treasury Board of Canada Secretariat to review and challenge new spending proposals submitted by departments. The timeframe to add new programs announced in the budget to the estimates documents is quite long. It can sometimes take a few years to see funding for new initiatives included in the estimates. Furthermore, one particularity of the Canadian federal government is that the Treasury Board function and the Finance function are located in separate organizations, which is not the case in other jurisdictions. While there is some consultation between the Department of Finance and the Treasury Board of Canada Secretariat, the

49 *Evidence, Meeting No. 36, 1530.*

contents of the budget are kept secret at the Department of Finance until the budget is presented in the House. As a result, departments and the Treasury Board of Canada Secretariat are unable to incorporate elements of the budget in the estimates until the budget announcement is made. On the matter of budget secrecy in the estimates process, Douglas Nevison, General Director, Economic and Fiscal Policy Branch of the Department of Finance, stated that:

There's going to be a trade-off between secrecy and... obviously budget information is very sensitive and can have very powerful effects on the market moving and the like. So trying to keep it as tightly held as possible is something we try to achieve during the budget process.⁵⁰

Mr. Nevison also raised the issue of the potential impact on the pre-budget consultations done by the Standing Committee on Finance, which happens before the preparation of the budget.⁵¹ These consultations take place in the fall and the Standing Committee on Finance generally tables its report in December.

Timing of the Budget and the Main Estimates

In the course of this study, the Committee heard many suggestions on how to alleviate the misalignment between the budget and the main estimates. The Committee believes that moving the budget to an earlier date would help solve part of the problem. Joe Jordan, former Member of Parliament and consultant at the Capital Hill Group, concurred by noting that the "oversight function is a legislated bit, and I think everybody wants to make sure that the job is done in the best way possible, so I think you need to consider aligning the information so that people get a clearer picture."⁵² He continued by saying that:

It certainly is an issue, I think, because the costing information isn't aligned to the same time period; as I said, it's very easy to miss the big picture for that reason. First of all, the financial cycle ... is mandated through the standing orders, but because of budget secrecy, it wasn't possible for the government to put out the contents of the budget and have that information available at the same time. ... If you did [the budget] in the fall, you could reconcile it and put those numbers in the main estimates, as opposed to what we do now, which is supplementary estimates (A) or supplementary estimates (B), depending on the time. I guess it would be up to the government of the day to decide whether the potential pain is worth the gain for that particular shift.⁵³

David MacDonald, senior economist with the Canadian Centre for Policy Alternatives, also commented on the matter by saying that "it would certainly be preferable

50 *Evidence, Meeting No. 45*, 1630.

51 *Evidence, Meeting No. 45*, 1645.

52 *Evidence, Meeting No. 28*, 1640.

53 *Ibid.*

if the introduction of the main estimates bills — and the RPPs, for the matter — included what had just been passed in the budget.”⁵⁴ He continued by saying that:

It would be preferable if there were just a quarterly difference between when the budget is passed and when the actual implications of the budget in terms of the main estimates, the reports on plans and priorities, and the future-oriented financial reports all come out, which is around March. That would certainly make those bills much more relevant to the budget itself.⁵⁵

Officials from the Treasury Board of Canada Secretariat stated as well that the greater the amount of time between the budget and the estimates, the stronger the links between the two documents.⁵⁶ However, they emphasized the fact that there “will never [be] complete alignment between the two [documents]. I think what we’re talking about is whether there is a way to strengthen the links between the two documents.”⁵⁷

The Committee agrees with the witnesses and believes the budget should be presented earlier. However, it does not believe it should be moved back as early as the fall. As Mr. Nevison indicated:

Some of the witnesses have recommended that a fall budget would be appropriate ... given that the cut-off date really remains in December, that wouldn't necessarily give you much extra time either. You really would be looking at a budget very early in the fiscal year. That would be doable, but you would lose a lot of precision in terms of your economic and fiscal forecast.

[O]ne of the key aspects of the budget is that it's the government's five-year economic plan, so economic and fiscal forecasts are very important and getting the first year — the “in” year — correct is key to your forecast. So if we have a budget towards the end of a fiscal year so it informs the next fiscal year, we'll have more fiscal information that comes through our fiscal monitor, for example. We'll also get to have more recent economic data, to provide a very good snapshot of where we are economically and fiscally, to present that plan going forward.⁵⁸

To the extent possible, members would like to see budget items for a given year reflected in the main estimates for that same year. Without this change, many see the information in the main estimates as not providing a complete picture of the planned spending for the year. To address this important issue, the Committee encourages the government to consider the suggestions heard from various witnesses in the course of this study and to improve the alignment between the budget and the main estimates. It is the Committee's position that a budget presented in January would still allow officials to have sufficiently recent economic data, while at the same time providing a reasonable length of

54 *Evidence, Meeting No. 28*, 1605.

55 *Ibid.*

56 *Evidence, Meeting No. 45*, 1530.

57 *Ibid.*

58 *Evidence, Meeting No. 45*, 1605.

time to better align the main estimates with the announcements made in the budget. In addition to moving up the budget, the Committee believes that the main estimates could be delayed by a couple of weeks, as members do not need a month to consider and adopt interim supply.

Consequently, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 6:

That, to the extent possible, the budget items for a given year are reflected in the main estimates for that same year; and therefore that the government present its budget in the House of Commons no later than February 1 of each year; that the Standing Committee on Procedure and House Affairs pursue amendments to the Standing Orders, procedure and practice of the House of Commons in order to move the date on which the main estimates are presented to the House back to a later date in March; and that the Committee report to the House on its study by March 31, 2013.

The Committee recognizes that this change will not completely resolve the issue and items from the budget will continue to be incorporated into supplementary estimates. As the Committee believes that it should be easier to track the inclusion of budget items into the estimates, it recommends:

RECOMMENDATION 7:

That the government identify separately in the main and supplementary estimates all new funding that is included in the votes, and that it is cross-referenced to the appropriate budget source.

SECTION 6: DEEMED REPORTED RULE

Revised Supply Process

As discussed earlier, in 1968, the House of Commons (the House) substantially changed the rules governing the process of supply. Rather than have all estimates votes considered in the chamber by the Committee on Supply, the votes were referred to the various standing committees. The expectation was that estimates scrutiny would be more effective if undertaken by standing committees rather than a committee of the whole, as committees would have more time to examine the estimates and develop expertise in specific subject areas. At this time, the House also introduced a specific financial calendar with three supply periods and 25 days allotted for supply, thereby removing the opposition's ability to delay the approval of supply.

Under these changes, which are still in place, the main estimates are referred to standing committees on or before March 1, and committees shall report, or “be deemed to have reported” no later than May 31.⁵⁹ For the supplementary estimates, committees shall report, or “be deemed to have reported” no later than three sitting days before the final sitting or the last day allotted to the opposition in the related period.⁶⁰

The revised supply process ensures that the estimates are either reported, or deemed to have been reported, back to the House in a timely, predictable fashion. This enables the government to receive parliamentary authority for its spending without undue delay. However, one of the consequences of the “deemed to have reported” rule is that some standing committees do not study or report back to the House the estimates that were referred to them. In other words, as committees are not required to review the estimates, sometimes they do not do so.

Testimony on the Deemed to Have Reported Rule

The Committee heard testimony suggesting that this rule should be eliminated and other testimony that it should be kept.

Kevin Page, the Parliamentary Budget Officer, was emphatic. He said, “I think we should have reports coming out of every standing committee around those program activities to try to improve them. The deemed rule should just go. I don't think it's even part of the conversation. To me, it's just a symptom of failure.”⁶¹

59 House of Commons, *Standing Orders of the House of Commons*, Ottawa, June 2011, Section 81(4).

60 Ibid., Section 81(5).

61 *Evidence*, Meeting No. 30, 1550.

Joachim Wehner, Associate Professor of Public Policy at the London School of Economics and Political Science, believes that committees have the responsibility to review the estimates:

I think there are many parliaments where it is unthinkable that you would have anything happening on the floor of the House with regard to the budget without the responsible committee reporting on the budget. I'm not aware of any incidents in the German Bundestag, for example, or in many other western European parliaments, where the lack of a committee report would have delayed parliamentary practice. So why not just require parliamentary committees to report on the estimates or on part of the estimates? Then they are under an obligation to do so. But you just say that if you don't do it, you're deemed to have reported. Effectively, this means that this part of the budget will not be properly examined. Let me put it more mildly: there is no potential, no possibility, for this part of the budget to be properly examined. Examination at committee level is crucial. It's not going to happen on the floor of the House. If there is serious debate and analysis of the budget, it has to be at committee level. I would be a very strong proponent for making sure that committees live up to their duties and their responsibilities.⁶²

Other witnesses told the Committee that the deemed reported rule was a necessary part of the process. Robert Marleau, former Clerk of the House of Commons, explained to the Committee that the deemed report rule was adopted as compensation for having lost the supply days in the Committee of the Whole. "In return," he said, "the government was guaranteed its supply by no later than June 30. To remove the deemed reported rule and not reconsider the other components of the trade-off would throw the whole supply process out of balance."⁶³

Ned Franks, Professor Emeritus of the Department of Political Studies at Queen's University, also thinks that the rule needs to stay:

I do not like the process of deeming, which means that the votes are deemed to be passed whether they come out of committee or Parliament has approved them or not. But bearing in mind the capacity of parliamentary committees and Parliament itself to delay, procrastinate, and simply obstruct business, I think deeming is an essential part of the Canadian financial processes.⁶⁴

He later continued, "I think we need that deeming thing in there as a protection against just pure bloody-minded obstruction and the refusal to pass budgets in minority parliaments."⁶⁵

Jack Stilborn, retired principal analyst with the Library of Parliament, had a similar view. "So the deeming rule is basically a way of ensuring that the whole process isn't

62 *Evidence, Meeting No. 35*, 1700.

63 *Evidence, Meeting No. 37*, 1530.

64 *Evidence, Meeting No. 35*, 1540.

65 *Evidence, Meeting No. 35*, 1700.

brought to a halt by what would amount to filibustering. I think that's valid."⁶⁶ Paul Thomas, Professor Emeritus of Political Studies at the University of Manitoba, also expressed his support for the deemed rule, "At some point you have to cut off debate. The government's entitled to have a vote on its money."⁶⁷

An Alternative

The Committee agrees that the "deemed to have reported" rule, while not optimal, should remain as part of the House of Commons supply process. To remove the rule could lead to potential problems and undue delays, especially in a minority Parliament, in the government obtaining approval for supply.

On the other hand, the Committee believes that the review of the estimates is one of the fundamental roles of Parliament and that there is no excuse for standing committees to not review the estimates referred to them. After all, committee review was one of the main goals of the 1968 changes to the supply process. Standing committees have a responsibility to live up to those expectations.

The Committee believes that an alternative way to ensure that standing committees review the estimates is not to remove the "deemed to have reported" rule, but to add a requirement that standing committees spend a minimum amount of time examining the estimates votes that have been referred to them. The minimum could be two hours, the normal length of a committee meeting, for consideration of the main estimates. The minimum could be less for the supplementary estimates, or left to the discretion of the standing committee and its members. As this would require modifications to the House of Commons Standing Orders, which lie within the mandate of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 8:

That the Standing Committee on Procedure and House Affairs pursue amendments to the Standing Orders, procedure and practice of the House of Commons in order to require standing committees to consider during a minimum amount of time the estimates referred to them, and that the Committee report to the House on its study no later than March 31, 2013.

While ministers cannot be compelled to appear before standing committees, the Committee believes that having ministers defend their estimates before committees is an important part of parliamentary accountability. The Committee expects that standing committees will make it a regular practice to request the appearance of ministers when

66 *Evidence, Meeting No. 40, 1715.*

67 *Evidence, Meeting No. 43, 1700.*

examining the estimates and that ministers will make every reasonable effort to accommodate requests to appear. The Committee also believes that standing committees would benefit from hearing from senior departmental officials, especially deputy heads, who are the accounting officers of their organizations and thus responsible for ensuring that departmental programs are in compliance with government policies and procedures.

Sufficient Time to Report

The Committee recognizes that the failure to consider and report on the estimates may not be the responsibility of standing committees, but instead may be a result of House procedures.

As an example, the *Supplementary Estimates (A), 2012-2013* were tabled in the House on May 17, 2012, and committees had until “three sitting days before the final sitting or the last allotted day in the current period.” The final day to consider and report on supplementary estimates is not immediately apparent because the government sets the last allotted day, and it may do so at any time. On June 1, 2012, the government announced that the last allotted day would be June 6, 2012, which effectively ended the possibility to report on the supplementary estimates. Thus, standing committees effectively had one sitting week to plan an estimates hearing, hold the hearing, and report back to the House. In these circumstances, the Committee is not surprised to note that no standing committees reported to the House on *Supplementary Estimates (A), 2012-2013* prior to the prescribed deadline. Instead, all estimates votes were deemed to have been reported.

The Committee believes that standing committees need to be given sufficient time to hold hearings and to report on the supplementary estimates. A minimum of two sitting weeks should be available to committees from the time the supplementary estimates are tabled in the House to the time when they must be reported back to the House. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 9:

That as part of its amendments to the Standing Orders, the Standing Committee on Procedure and House Affairs examine the feasibility of providing standing committees at least two sitting weeks to consider and report on the supplementary estimates, and that the Committee report to the House on its study no later than March 31, 2013.

SECTION 7: QUESTIONS FOR OFFICIALS

The current practice for most standing committees when they review the estimates is to schedule a hearing with the appropriate minister and departmental officials. However, these meetings are often not planned well in advance, leaving little time for committee members and officials to prepare for the estimates hearing. This can make it difficult for officials to prepare detailed responses to possible questions that members may ask and can leave members feeling frustrated should they not receive the answers they were looking for.

The Committee heard testimony that one way to improve the quality of the responses to members' questions would be to provide questions to departmental officials in advance. Joe Jordan, former Member of Parliament and currently consultant at the Capital Hill Group, told the Committee, "If committees would undertake to provide some of their questions in written form ahead of time to officials, you might get better answers than through the ebb and flow of what goes on with everybody being surprised."⁶⁸ From the departmental side, Sally Thornton, Executive Director of Expenditure Operations and Estimates at the Treasury Board of Canada Secretariat, said, "I'd really like to stress that if you really want to follow the dollar, give questions in advance to departments. It helps a great deal to know what the question is and to have the opportunity to respond before sitting here."⁶⁹

The Committee learned that this is the current practice in New Zealand. The New Zealand Finance and Expenditure Select Committee develops a standard estimates questionnaire that is sent to all departments and agencies, usually about six weeks prior to the budget tabling date. The questionnaire asks about significant changes in the votes from the previous year and about critical issues expected to be dealt with in the coming year. David McGee, formerly the Clerk of the New Zealand House of Representatives and currently the Parliamentary Ombudsman, told the Committee, "There's a standard set of questions that have been drawn up by finance committees in the past, but any other member might add particular questions to the questionnaire."⁷⁰ He continued, "The questionnaire is usually sent out as soon as the budget date is known. The answers are expected to be delivered back to the committee the day after budget day. You can have up to two months to work on it. It's often quite a reasonable period of time for departments to prepare their replies."⁷¹ Mr. McGee noted that individual members have their own interests and pose questions to departments in these areas.

68 *Evidence, Meeting No. 28*, 1715.

69 *Evidence, Meeting No. 45*, 1545.

70 *Evidence, Meeting No. 38*, 1615.

71 *Ibid.*

The Committee believes that the practice of providing questions to departmental officials in advance of an estimates hearing is a good one because it helps officials prepare and ensures that members get detailed responses to their questions. Members would not need to be precise about their questions, as identifying the area of intended inquiry can help officials gather the relevant information. Additionally, members would not be precluded from asking other questions during a hearing. Rather, providing questions in advance is a good practice that should be adopted where feasible.

To some extent, the ability to pose precise questions and have meaningful responses depends upon the witnesses that appear before standing committees. The Committee also believes that estimates hearings would be more productive if standing committees clearly indicated who they would like to invite to hearings, and, in turn, departments would provide advance notice about who would be attending. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 10:

That, where feasible, standing committees provide questions to departmental officials in advance of hearings on the estimates, and that committee members endeavour to ensure the necessary departmental officials are invited to appear for estimates hearings.

SECTION: 8: STATUTORY AND TAX EXPENDITURES

Statutory Forecasts

Statutory forecasts represent payments to be made under legislation previously approved by Parliament. In other words, they are not included in appropriation bills because they are authorized on a continuing basis by their enabling legislation. Statutory forecasts are included in the estimates, along with voted expenditures, to provide a more complete picture of total estimated expenditures. In a given year, statutory forecasts account for approximately two-thirds of total federal expenditures.

The 2009 Treasury Board Policy on Evaluation requires departments to evaluate the “administrative aspect” of major statutory spending every five years. The Standard on Evaluation for the Government of Canada requires evaluations to include an accurate assessment of the results achieved by the program being evaluated as well as clear conclusions on their relevance and performance.

The 1998 report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, included several recommendations related to parliamentary financial review of statutory items. Of these recommendations, there was a proposal for the Standing Committee on Government Operations and Estimates to examine statutory spending on a cyclical basis using the concept of program evaluation.⁷² In reference to these previous recommendations, John Williams, former Member of Parliament, stated that “[a]ll government programs should be evaluated at least once every ten years to: one, articulate the public policy objectives of the statutory program; two, decide whether or not these objectives are being met; three, whether or not the program is being effectively managed; and four, whether there are alternative means of meeting the same policy objectives.”⁷³ He continued that:

[The Standing Committee on Government Operations and Estimates] has the authority under Standing Order 108(3)(c)(x) to examine statutory expenditures. To do so, it can ask the House to request that the government conduct program evaluations as outlined above to assist the committee in its work.⁷⁴

With respect to how parliamentarians should evaluate statutory expenditures, Joe Jordan, another former Member of Parliament, stated that “you have to go back [...] and figure out exactly when those authorities were granted and ask whether conditions have changed.”⁷⁵

72 Recommendation 33 in *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, 1998.

73 *Evidence*, Meeting No. 37, 1640.

74 *Ibid.*

75 *Evidence*, Meeting No. 28, 1650.

The committee is of the opinion that although authority for statutory spending is already approved through existing legislation, it represents a significant proportion of government expenditures and should thus be reviewed on a systematic basis. Standing committees that are reviewing the estimates of a given department would be best situated to review the related statutory programs on a cyclical basis. This would allow members to develop familiarity with a given program and through committee study, determine whether the statutory program is meeting its intended objectives. As such, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 11:

That standing committees review statutory programs on a cyclical basis, at least once every eight years.

Tax Expenditures

The main function of the tax system is to raise the revenues necessary to support government expenditures. Another function of the tax system is to achieve public policy objectives through the application of special tax measures. "Tax expenditures" include measures such as low tax rates, exemptions, deductions, deferrals and credits.

Tax expenditures are presented annually in a report entitled *Tax Expenditures and Evaluations*, which is published by the Department of Finance. It provides estimates and projections for broadly defined tax expenditures as well as evaluations and analytical papers addressing specific tax measures.⁷⁶ With regards to magnitude, Kevin Page, the Parliamentary Budget Officer, stated that "the government's tax expenditures amount to over \$100 billion every year."⁷⁷

Although tax expenditures essentially represent foregone tax revenues, they are not routinely reviewed by parliamentarians. Currently, the Standing Committee on Government Operations and Estimates has the authority under Standing Order 108(3)(c)(x) to examine tax expenditures.

The lack of parliamentary scrutiny over tax expenditures has been raised in previous reports, namely the 1998 report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*. This report recommended that annual information on tax expenditures be provided in a format that lends itself to use by standing committees in their examination of the estimates.⁷⁸ It also recommended that there be a thorough review based on a schedule established by government, and conducted on a periodic basis thereafter, of all tax expenditures.

76 Department of Finance, *Tax Expenditures and Evaluations*, 2011.

77 Evidence, Meeting No. 30, 1545.

78 Recommendation 12 in *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, 1998.

On the subject of both tax expenditures and loan guarantees, John Williams, former Member of Parliament, stated that “these can represent huge sums of money and important public policy; therefore, the House needs some way to scrutinize them.”⁷⁹ He also stated that there is “nothing that comes before Parliament on tax expenditures that gives [members of Parliament] information.”⁸⁰

Some witnesses recommended that tax expenditures be evaluated in the same manner as government programs. David Macdonald, senior economist with the Canadian Centre for Policy Alternatives, stated that “exemptions to the tax code should be evaluated in the same way programs are evaluated in the RPPs — that is, to determine whether they’re delivering what they were supposed to deliver for the money they cost.”⁸¹

David Good, Professor at the School of Public Administration, University of Victoria, also made the suggestion “to review tax expenditures and include them in departmental reports.”⁸² He went on to say that:

Despite the large amount of money and their increasing use, tax expenditures are not subject to a system of review and scrutiny as other expenditures. Tax expenditures are forgone revenues. In fact they are not budgeted the same way as direct expenditures — in fact are not budgeted at all. [...] They are not included in budgets and the estimates of departments. They are not part of the public accounts of government. They are not reviewed by Parliament and its committees. They do not come to the attention of financial watchdogs. They are not regularly audited by the internal auditors or by the Office of the Auditor General nor evaluated by program evaluators.

At a minimum, as part of the estimates documents, departments should provide parliamentary committees with a report on the tax expenditures relating to their areas of responsibility.⁸³

The Committee believes that given the importance and magnitude of tax expenditures, information that would allow for better transparency and accountability should be made available to members of Parliament. This information could be presented in the departmental report on plans and priorities document, such that standing committees could then study tax expenditures on a cyclical basis. Tax expenditures could be grouped thematically and presented in the best aligned department’s report on plans and priorities. The tax expenditures included in the Department of Finance *Tax Expenditures and Evaluations* report are grouped according to functional categories (e.g. culture, education, employment, etc.), though it is not intended to reflect underlying policy considerations. This grouping by functional category could be used to group thematically and allocate to the various departments’ RPPs. Nonetheless, some tax

79 *Evidence, Meeting No. 37*, 1640.

80 *Evidence, Meeting No. 37*, 1700.

81 *Evidence, Meeting No. 28*, 1540.

82 *Evidence, Meeting No. 39*, 1640.

83 *Evidence, Meeting No. 39*, 1645.

expenditures would be best situated in the Department of Finance *Report on Plans and Priorities*. As such, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 12:

That departments and agencies include tax expenditures, currently included in the Department of Finance's *Tax Expenditures and Evaluations* report, in their reports on plans and priorities, as determined by the Treasury Board of Canada Secretariat to best fit their mandate.

RECOMMENDATION 13:

That standing committees review tax expenditures presented in departmental reports on plans and priorities on a cyclical basis at least once every eight years to assess whether or not they are meeting their intended objective.

SECTION 9: SUPPORT TO COMMITTEES IN THEIR CONSIDERATION OF THE ESTIMATES AND SUPPLY

Background

When it comes to scrutinizing the government's spending plans, one recurring impediment identified over the years by parliamentarians and by observers is the lack of resources and tools parliamentarians have to effectively review the estimates and the vast quantity of information they receive. Paul Thomas, Professor Emeritus of Political Studies at the University of Manitoba, best captured this sentiment when he stated that "MPs are stuffed with information and starved for understanding. You have this mountain of information come at you, and you just don't know what to do with it."⁸⁴ As members are called to fulfil many obligations, the time available to them and to their staff to study and consider the estimates documents, as well as the complexity of those documents, impedes scrutiny. The *OECD Best Practices for Budget Transparency* emphasizes that "Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary."⁸⁵

Briefing Sessions on the Estimates Process

Previous parliamentary reports on the estimates process have made recommendations to improve the support provided to committees and members of Parliament. The 1998 and the 2003 reports asked for a concise, comprehensive information package on the estimates and supply process and government financial management from the Treasury Board of Canada Secretariat, sessions on the estimates process in the orientation provided to newly-elected members of Parliament and follow-up training each year, and enhanced support from the Library of Parliament on the estimates-related work of standing committees.⁸⁶ Members of Parliament presently receive periodic briefings from the House of Commons and the Library of Parliament, but these briefing sessions are not well-attended by members of Parliament and their staff.

A better understanding of the overall cycle of the estimates and supply process and its related documents would help increase the scrutiny of government spending by standing committees. The challenge of members of Parliament being able to attend briefing sessions could be addressed by having each standing committee plan an in camera meeting dedicated to a briefing on the estimates and supply process. The briefing

84 Evidence, *Meeting No. 43*, 1720.

85 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Best Practices for Budget Transparency*, 2002, Best Practice 3.4., p. 14.

86 Recommendation 33 in *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, 1998. Recommendation 2 and Recommendation 12 in *Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process*, 2003.

could be provided by the House, the Library of Parliament and/or the Treasury Board of Canada Secretariat. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 14:

That standing committees dedicate an in camera meeting at the beginning of a new Parliament, and periodically as needed, for a briefing session on the estimates and supply process and the related documents, with a focus on the committee's role in scrutinizing government spending.

Resources Available to Committees

Committee members are of the opinion that more support to review the estimates is needed and that the time has come to design a process that provides members of Parliament with the tools and capacity to recommend improvements in how taxpayers' money should be spent.

On that issue, the Committee heard from many witnesses that the role and the mandate of the Parliamentary Budget Officer (PBO) should be clarified and strengthened. The PBO was created in 2006 by amendments to the *Parliament of Canada Act* with a mandate to provide independent analysis to Parliament on the state of the nation's finances, the government's estimates and trends in the Canadian economy; and upon request from a committee or parliamentarian, to estimate the financial cost of any proposal for matters over which Parliament has jurisdiction.

Allen Schick, Distinguished Professor at the School of Public Policy, University of Maryland, indicated that:

Canada, [in establishing a Parliamentary Budget Officer], was following a trend that is quite widespread around the world, and that is staffing up parliament to be able to better perform its budget-related responsibilities. In most countries, however, I should note that the staffing occurs at the committee level, so that the additional staffing that is available to parliament to review the estimates, to offer options, to challenge the assumptions when it's appropriate — these are committee staffings, and therefore it has a low profile and is subordinate to the committee process in parliament.

The role often is to review the estimates to see whether they are reliable. The key budget work today around the world is not simply whether the money should be spent, but are the assumptions underlying the estimates robust? Are they reliable?⁸⁷

On the changes that could be considered to strengthen Parliament's capacity, Joachim Wehner, Associate Professor of Public Policy at the London School of Economics and Political Science, stated that:

87 *Evidence, Meeting No. 40*, 1545.

[T]he first is to protect and enhance the role of the Parliamentary Budget Officer. Internationally, the Parliamentary Budget Officer of Canada is very highly regarded, and it's certainly a major change ... in the degree the parliament in Canada has access to an independent, highly professional research capacity. ... some adjustments are possible to the legal framework for the Parliamentary Budget Officer. In particular, this role could be strengthened, or the status be strengthened, if he were a full officer of Parliament. Moreover, steps could be taken so that the Parliamentary Budget Officer has total access to all relevant information... I see some scope for strengthening it also on the basis of international experience.⁸⁸

Witnesses stated that making the PBO a full officer of Parliament and having the PBO report to the Committee would address the PBO's request for greater access to documentation. It would also address the need for expanded support for committees to help them better understand the estimates documents and have more in-depth analysis and work on the estimates. John Williams, former Member of Parliament, indicated that:

The Auditor General supports the public accounts committee. His report is tabled and referred to the committee. You have this close relationship between documentary support by the Auditor General and the committee's capacity to make inquiries of witnesses. The Parliamentary Budget Officer should be doing the same, giving you the report so that you, as the members of Parliament, can ask the important questions. Because the Parliamentary Budget Officer really doesn't have a reporting mechanism right now, he has his own press conferences and speaks in public. The Auditor General doesn't do that. I would think you should be looking at it along the same lines for the Parliamentary Budget Officer — an officer of Parliament, reporting here, giving his reports to you, and you ask the questions.⁸⁹

The Committee believes that the work of the PBO has been useful for members of Parliament and for standing committees and that having this office located within the Library of Parliament has created unnecessary confusion in its mandate. Thus, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 15:

That the House of Commons give its Standing Committee on Government Operations and Estimates the mandate to undertake a study of the Office of the Parliamentary Budget Officer which would include a thorough analysis of the mandate and function of the Office in order to better serve members of Parliament; and that in its study, the Committee should consider all structural models for the Office including, but not limited to, the Parliamentary Budget Officer reporting directly to Parliament as an Officer of Parliament.

88 *Evidence, Meeting No. 35, 1550.*

89 *Evidence, Meeting No. 37, 1705.*

SECTION 10: INFORMATION RESOURCES

Connecting the Dots

Currently, the government prepares a number of documents which provide financial information on a department's plans and results including the budget, the main estimates, the supplementary estimates, the report on plans and priorities, the departmental performance report, and the quarterly financial reports, among others. Each of these documents should be designed to add value to the process of parliamentary scrutiny of planned spending. The linkages between the documents themselves should be clear, such that all standing committees can use them to support their review of the estimates.

One obstacle to effective scrutiny of the estimates relates to the information available and the ability of members to "connect the dots" between the different reports. Part of the issue is having the right information for members and that this information is available at the right times.

In this respect Jack Stilborn, retired principal analyst with the Library of Parliament, stated that:

Attempts to improve Parliament's effectiveness in scrutinizing government spending should focus on what Parliament actually does rather than on what we have traditionally thought it should do. Parliament's attention to government spending is issue-driven and highly episodic. The critical improvement challenge is thus the availability of information when needed by Parliament rather than the fine-tuning of formal reports or the attempt to redeem the formal estimates process by means of procedural tweaking.⁹⁰

Online Resources

While much of the information available to parliamentarians is presented in both print and electronic form, this information is either highly aggregated or is challenging to analyze in the context of the various inter-related documents. Joe Jordan, former Member of Parliament and consultant with the Capital Hill Group, suggested that members examine opportunities that technology presents to help manage the volume of information. Mr. Jordan commented that "MPs and Canadians should be able to access online analytical processing tools or data cubes that allow for multi-dimensional extraction and analysis of data to increase understanding of government operations."⁹¹

Along the same lines, Mr. Stilborn suggested that:

A flexible online resource that allows MPs and staff to drill down to individual activities and get a concrete picture of planned costs, or what is being accomplished and what the

90 *Evidence, Meeting No. 40*, 1635.

91 *Evidence, Meeting No. 28*, 1635.

present costs are, should be the priority. Such a resource might occasionally be useful for the consideration of estimates. More importantly, it could support attention to government spending outside the estimates process, where most parliamentary action actually happens now. It should be designed with that role in mind.⁹²

Consideration would need to be given to the extent of information currently available and what else is needed. On that matter, Mr. Stilborn stated that:

In theory, that drill-down environment is already there. It just needs to be made available to Parliament. Second, although the idea has traditionally been anathema to governments, a capacity of this resource to break out activities and spending on a riding-by-riding basis is also needed. Yes, this will predictably produce a great deal of posturing about real or imagined inequities. But it would enable questions relevant to Canadians to be asked. Facts would be provided and explanations given. Ultimately, this is a healthy thing.⁹³

From a transparency and accountability perspective, Mr. Jordan stated that:

In terms of technology, we're not talking about simply putting the blue book online. We're talking about arranging the data in such a way that people can go at it from as many different perspectives as exist. [...] It's a huge, complex machine, and one of the things that MPs have to do is try to make sure that we're getting our money's worth. [...] it's allowing Canadians to go online and look at data and be able to come up with extraction analytical tools that can tell them what they want to know.⁹⁴

On whether it is possible to create an online tool to compare the information on program activities of all departments with the information on supply matters, the Parliamentary Budget Officer, Kevin Page responded that "[y]es, it is possible to make a lot of progress along those lines."⁹⁵

From a process perspective, Mr. Jordan suggested that the government consult with industry and also start with a pilot program. He suggested that government "talk to some of the leading business software companies about the concept of data cubes and how allowing an unlimited approach to how you can drill down and extract and analyze information is going to allow people to get a clearer picture of what government is up to."⁹⁶ He went on to suggest that:

In terms of process, you probably want to pick small departments and try this approach, as opposed to making a complete change. I think there are certain departments autonomous enough that you could use them as pilots for a couple of different models. Rather than having data forced into this current template, there could be a website where people could access as much data as the government would be comfortable putting

92 *Evidence, Meeting No. 40*, 1635.

93 *Ibid.*

94 *Evidence, Meeting No. 28*, 1645.

95 *Evidence, Meeting No. 30*, 1635.

96 *Evidence, Meeting No. 28*, 1645.

online. There'd be certain reasons that some information wouldn't be there, but I don't think there's any reason that a lot of it can't be there.⁹⁷

With regards to costs, Mr. Stilborn stated that:

I have heard officials express some concerns about the cost of putting it online, for example. It could be that if you think about it in a very narrow framework focused on the formal estimates process, that might be a fair point to make. But if you think of it as an information resource supporting Parliament working on programs and their effectiveness both inside and outside the formal estimates process, then any costs involved become correspondingly more understandable.⁹⁸

Since one of the objectives of parliamentary scrutiny of the estimates is to provide adequate oversight of government, members of Parliament must have the right tools to do so. Throughout the course of its study, the Committee identified availability and adequacy of information as one of the main problems for members of Parliament trying to “connect the dots”. As such, a searchable online database was presented as a solution to respond to the need for information on a timely basis. Given the volume and complexity of data available, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 16:

That the government develop a searchable online database that contains information on departmental spending by type of expense and by program.

97 *Evidence, Meeting No. 28*, 1655.

98 *Evidence, Meeting No. 40*, 1650.

SECTION 11: CONCLUSION

Over the past few months, the Committee has heard considerable testimony from former parliamentarians, knowledgeable observers, academics, departmental officials, and officials from other jurisdictions. The Committee appreciates the time and effort these individuals took to prepare their presentations to the Committee, and their many useful ideas and suggestions on how to improve parliamentary review and scrutiny of the government's spending plans, as outlined in the estimates. While it has not been possible to incorporate every suggestion into this report, the Committee carefully considered all of the testimony before it and chose to make recommendations in the areas that would be the most effective.

The Committee recognizes that there has never been a golden age of estimates review and that the Westminster parliamentary system comes with certain limitations on parliamentary involvement in the budgetary process, e.g., that budgets are set by the government and not Parliament, that budgetary votes are matters of confidence in the government, and that members of Parliament have many demands on their time and expectations to fulfill. Nonetheless, the Committee believes that the scrutiny and approval of the government's spending plans is one of the fundamental roles of Parliament, and that there are a variety of ways that the parliamentary processes, estimates information, and capacity available to members can be improved.

The Committee believes that standing committees should be required to examine the estimates referred to them, and that they should have sufficient time to do so. The effectiveness of their hearings on the estimates could be improved by providing questions to officials in advance. The ability of parliamentarians to use and understand estimates information would be improved if the vote structure was based on program activities instead of operating and capital expenditures, the timing of the budget and the estimates was changed to better align the estimates with the budget, the reports on plans and priorities were presented at the same time as the estimates, tax expenditures were included in the reports on plans and priorities, and statutory expenditures were evaluated periodically. The capacity of parliamentarians to review the estimates would be improved with an online, searchable database, by reviewing the mandate of the Parliamentary Budget Officer in order to better serve members of Parliament in their examination of the estimates, and by standing committees having briefing sessions on their role in the estimates process and how to understand and interpret estimates documents.

The Committee believes that these changes are modest, feasible and should make a noticeable improvement in the quantity and quality of estimates review by standing committees. Nonetheless, the Committee intends to follow-up on this report in order to ensure that the government has made progress in implementing the recommendations directed to it, and that standing committees are fulfilling their responsibilities in holding the government to account for economical, efficient, and effective use of public funds.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1: 12

That the Treasury Board of Canada Secretariat complete its study of accrual-based budgeting and appropriations and report back to Parliament by March 31, 2013.

RECOMMENDATION 2: 17

That the Treasury Board of Canada Secretariat transition the estimates and related appropriations acts from the current model to a program activity model, that they assist federal departments with this process, and that they prepare a timeline for this transition by March 31, 2013, and transmit this timeline to the Committee.

RECOMMENDATION 3: 20

That the Standing Committee on Procedure and House Affairs pursue amendments to the Standing Orders, procedure and practice of the House of Commons in order to require the reports on plans and priorities of the government be tabled in the House of Commons on the same day as the main estimates, and that the Committee report to the House on its study by March 31, 2013.

RECOMMENDATION 4: 21

That the reports on plans and priorities contain financial information by program activity for three previous fiscal years and for three future years.

RECOMMENDATION 5: 21

That the reports on plans and priorities include an explanation of any changes in planned spending over time and of any variances between planned and actual results by fiscal year, as available.

RECOMMENDATION 6: 26

That, to the extent possible, the budget items for a given year are reflected in the main estimates for that same year; and therefore that the government present its budget in the House of Commons no later than February 1 of each year; that the Standing Committee on Procedure and House Affairs pursue amendments to the Standing Orders, procedure and practice of the House of Commons in order to move the date on which the main estimates are presented to the House back to a later date in March; and that the Committee report to the House on its study by March 31, 2013.

RECOMMENDATION 7:	26
That the government identify separately in the main and supplementary estimates all new funding that is included in the votes, and that it is cross-referenced to the appropriate budget source.	
RECOMMENDATION 8:	29
That the Standing Committee on Procedure and House Affairs pursue amendments to the Standing Orders, procedure and practice of the House of Commons in order to require standing committees to consider during a minimum amount of time the estimates referred to them, and that the Committee report to the House on its study no later than March 31, 2013.	
RECOMMENDATION 9:	30
That as part of its amendments to the Standing Orders, the Standing Committee on Procedure and House Affairs examine the feasibility of providing standing committees at least two sitting weeks to consider and report on the supplementary estimates, and that the Committee report to the House on its study no later than March 31, 2013.	
RECOMMENDATION 10:	32
That, where feasible, standing committees provide questions to departmental officials in advance of hearings on the estimates, and that committee members endeavour to ensure the necessary departmental officials are invited to appear for estimates hearings.	
RECOMMENDATION 11:	34
That standing committees review statutory programs on a cyclical basis, at least once every eight years.	
RECOMMENDATION 12:	36
That departments and agencies include tax expenditures, currently included in the Department of Finance's <i>Tax Expenditures and Evaluations</i> report, in their reports on plans and priorities, as determined by the Treasury Board of Canada Secretariat to best fit their mandate.	
RECOMMENDATION 13:	36
That standing committees review tax expenditures presented in departmental reports on plans and priorities on a cyclical basis at least once every eight years to assess whether or not they are meeting their intended objective.	

RECOMMENDATION 14: 38

That standing committees dedicate an in camera meeting at the beginning of a new Parliament, and periodically as needed, for a briefing session on the estimates and supply process and the related documents, with a focus on the committee's role in scrutinizing government spending.

RECOMMENDATION 15: 39

That the House of Commons give its Standing Committee on Government Operations and Estimates the mandate to undertake a study of the Office of the Parliamentary Budget Officer which would include a thorough analysis of the mandate and function of the Office in order to better serve members of Parliament; and that in its study, the Committee should consider all structural models for the Office including, but not limited to, the Parliamentary Budget Officer reporting directly to Parliament as an Officer of Parliament.

RECOMMENDATION 16: 43

That the government develop a searchable online database that contains information on departmental spending by type of expense and by program.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Treasury Board Secretariat	2012/02/15	27
Bill Matthews, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector		
Marcia Santiago, Senior Director, Expenditure Management Sector, Expenditure Operations and Estimates Division		
Sally Thornton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates, Expenditure Management Sector		
Kenneth Wheat, Senior Director, Estimates, Expenditure Management Sector		
Canadian Centre for Policy Alternatives	2012/02/27	28
David Macdonald, Senior Economist		
The Capital Hill Group		
Joe Jordan, Senior Consultant		
Library of Parliament	2012/02/29	30
Mostafa Askari, Assistant Parliamentary Budget Officer, Economic and Fiscal Analysis, Office of the Parliamentary Budget Officer		
Jason Jacques, Director, Budget, Estimates and Reporting, Office of the Parliamentary Budget Officer		
Sahir Khan, Assistant Parliamentary Budget Officer, Expenditure and Revenue Analysis, Office of the Parliamentary Budget Officer		
Kevin Page, Parliamentary Budget Officer		
As individuals	2012/03/26	35
Ned Franks, Professor Emeritus, Department of Political Studies, Queen's University		
Joachim Wehner, Associate Professor, Public Policy, London School of Economics and Political Science		
Office of the Auditor General of Canada	2012/03/28	36
Nancy Cheng, Assistant Auditor General		
Richard Domingue, Principal		
Michael Ferguson, Auditor General of Canada		
As individuals	2012/04/02	37
Robert Marleau, Former Clerk of the House of Commons		
John Williams, Chief Executive Officer, Global Organization of Parliamentarians Against Corruption		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As individuals	2012/04/04	38
Harry Evans, Former Clerk of the Australian Senate		
David McGee, Parliamentary Ombudsman		
Department of Public Works and Government Services	2012/04/23	39
Diane Hall, Manager, Estimates		
Alex Lakroni, Chief Financial Officer, Finance Branch		
University of Victoria		
David Good, Professor, School of Public Administration		
As individuals	2012/04/25	40
Allen Schick, Distinguished Professor, School of Public Policy, University of Maryland		
Jack Stilborn, Retired, Library of Parliament		
Peter DeVries, Consultant, Budgetary Affairs, 3D Policy	2012/05/02	42
Peter C. Dobell, Founding Director, The Parliamentary Centre		
Martin Ulrich, Independent Consultant		
Paul G. Thomas, Professor Emeritus, Political Studies, University of Manitoba	2012/05/07	43
Legislative Assembly of Alberta		
Shannon Dean, Senior Parliamentary Counsel and Director of House Services, House Services Branch		
Philip Massolin, Committee Research Coordinator, Committees Branch		
Department of Finance	2012/05/09	44
Douglas Nevison, General Director, Economic and Fiscal Policy Branch		
Treasury Board Secretariat		
Bill Matthews, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector		
Sally Thornton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates, Expenditure Management Sector		
Kenneth Wheat, Senior Director, Estimates, Expenditure Management Sector		
Department of Finance	2012/05/14	45
Douglas Nevison, General Director, Economic and Fiscal Policy Branch		

Treasury Board Secretariat

2012/05/14

45

Bill Matthews, Assistant Secretary, Expenditure Management
Sector

Sally Thornton, Executive Director, Expenditure Operations and
Estimates, Expenditure Management Sector

Kenneth Wheat, Senior Director, Estimates, Expenditure
Management Sector

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Paul G. Thomas

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* (Meetings No. 23, 27, 28, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49 and 51) is tabled.

Respectfully submitted,

Pat Martin, M.P.

Chair

Supplementary Report to the June 2012 Report of the Standing Committee on Government Operation and Estimates entitled: “Strengthening Parliamentary Scrutiny of Estimates and Supply”

Submitted by the New Democratic Party of Canada

During the study on estimates undertaken by the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates, the Committee concurred that more support was needed for members of Parliament and Committees to undertake informed reviews of the estimates so as to ensure that tax-payer money is well spent. While we concur with the majority of the report and recommendations we feel it necessary to qualify our position on one aspect of the report.

A widely supported measure recommended by distinguished experts testifying before the Committee on how best to achieve improved capacity was to clarify and strengthen the role and the mandate of the Parliamentary Budget Officer (PBO).

As testified by Dr. David Good, Professor, School of Public Administration, University of Victoria,

“First, I would make the Parliamentary Budget Officer a full agent of Parliament to assist parliamentarians and committees. I think the role and mandate of the Parliamentary Budget Officer needs to be clarified and strengthened by making the office legislatively separate and independent of the Library of Parliament, thereby operating as a full agent of Parliament. A confused mandate, which I think we've had since its creation, only serves to increase partisanship and the scoring of political points rather than channelling substantive information to elevate the level of debate to assist parliamentarians in the scrutiny of the budget and the estimates. As a full agent of parliament, the Parliamentary Budget Officer would have authority to have greater access to documentation.”¹

As pointed out in the Committee report, the current legislated mandate of the PBO includes providing independent research and analysis to Parliament on the government’s estimates and financial management.

A number of distinguished experts commended Canada for the decision to establish of the Office of the PBO and recommended that a number of changes to his mandate could have the effect of further strengthening Parliament’s capacity for thorough and informed financial reviews. They recommended that the PBO be appointed as a full officer of Parliament reporting directly to Parliament, as is the case with the Auditor General and that steps be taken to ensure the PBO is granted total access to all relevant information.

According to Dr. Joachim Werner, Associate Professor, Public Policy, London School of Economics and Political Science,

“Drawing on international experience, I think there are a number of possible changes. I'm not saying these are changes you should be making, but changes that could be considered if your aim is to strengthen Parliament.

The first one, in my view, is to protect and enhance the role of the Parliamentary Budget Officer. A number of countries are creating similar institutions, and the Parliament in Canada has really been at the cusp of this development. Internationally, the Parliamentary Budget Officer of Canada is very highly regarded, and it's certainly a major change, in my view, at least, in the degree the parliament in Canada has access to an independent, highly professional research capacity.

¹ Dr David Good, Professor of Public Administration, University of Victoria OGGO Meeting 39, 1640.

I believe that some adjustments are possible to the legal framework for the Parliamentary Budget Officer. In particular, this role could be strengthened, or the status be strengthened, if he were a full officer of Parliament. Moreover, steps could be taken so that the Parliamentary Budget Officer has total access to all relevant information. In the past I believe there have been incidents where departments have not been quite as forthcoming with providing information to the Parliamentary Budget Officer as perhaps they should have been. But overall, I see this as a very positive development, and I see some scope for strengthening it also on the basis of international experience.”²

It was also recommended that by revising the PBO mandate to report to the OGGO Committee it would ensure better access to analytical work on the estimates, thereby ensuring a more informed review.

Witnesses advised that making the PBO a full officer of Parliament and having the PBO report to the Committee, would help address the PBO’s request for greater access to documentation. It would also address the need for expanded support for committees to help them to better understand the estimates documents and gain access to more in-depth analysis on the estimates.

According to Mr. John Williams, former Member of Parliament and former Chair of Public Accounts Committee,

“I think the PBO, the Parliamentary Budget Officer, can assist committees such as this one immensely. I agree with Mr. Marleau that he should be an officer of Parliament. I also think that making him an officer of Parliament means that he does not get stuck in limbo, wondering what he can or cannot do, or what authority he does or does not have, and becoming his own little soapbox rather than a support mechanism for the committee. That, I think, is important.

The Auditor General supports the public accounts committee. His report is tabled and referred to the committee. You have this close relationship between documentary support by the Auditor General and the committee’s capacity to make inquiries of witnesses. The Parliamentary Budget Officer should be doing the same, giving you the report so that you, as the members of Parliament, can ask the important questions. Because the Parliamentary Budget Officer really doesn’t have a reporting mechanism right now, he has his own press conferences and speaks in public.

The Auditor General doesn’t do that. I would think you should be looking at it along the same lines for the Parliamentary Budget Officer—an officer of Parliament, reporting here, giving his reports to you, and you ask the questions.”³

The advice provided to the Committee is clear – an expanded, more independent mandate for the PBO would greatly improve the capacity of Members of Parliament to undertake an informed review of the estimates. We see no justification for further analysis or delay in taking these steps.

Consequently, we recommend:

That the government take immediate action to make the Parliamentary Budget Officer an officer of Parliament; and further, that the Parliamentary Budget Officer be mandated to report to the Standing Committee on Government Operations and Estimates with respect to its estimates work.

² Dr. Joachim Wehner, Associate Professor of Public Policy, London School of Economics and Political Science, OGGO Meeting 35, 1550.

³ John Williams, Mr. John Williams, former Member of Parliament and former Chair of Public Accounts Committee OGGO Meeting 37, 1705

Supplementary Opinion of the Liberal Party of Canada

The Liberal Party is in full agreement with 15 of the 16 recommendations made in this report. However, we have some concerns regarding recommendation 15 relating to the Parliamentary Budget Officer.

Although the Liberal Party feels the mandate and power of the Parliamentary Budget Officer should be reviewed, we feel that the report could have gone much further in recommendations on how the PBO should evolve.

Mandate

Former Clerk of the House of Commons, Robert Marleau, was very clear in his opinion that the PBO should have a greater role in supporting the efforts of committees to study the estimates.

Allen Schick, Distinguished Professor at the School of Public Policy, Maryland, also suggested that the PBO's role in directly supporting committees should be enhanced.

The Liberal Party feels that the mandate of the PBO must include three elements: support for macroeconomic analysis; support for Parliamentary study of the estimates; and support directly to individual Members with economic or expenditure questions.

Currently, the PBO does a good job at elements 1 and 3. However, the PBO does not have the funding to support all Committees in their work on the estimates. There, the Liberal Party recommends that:

Legislative and funding changes should be made so that the PBO can provide greater support to House of Commons Committees in their study of the estimates.

Reporting

Currently the PBO is part of the Library of Parliament, subordinate to the Parliamentary Librarian and ultimately reporting to the Standing Joint Committee on the Library of Parliament.

This has proven problematic for a number of reasons over the course of the past 5 years. Jurisdictional confusion between the PBO and the Library over budgeting have left the PBO underfunded. Without a clear line to Parliament the PBO has not been able to provide the full range of services envisioned under its enabling legislation.

Witnesses at committee were nearly unanimous in their belief that the PBO should be made an Officer of Parliament. As part of the transition to an Officer of Parliament, the PBO should have its legislative mandate to request information strengthened. The government should not be able to withhold macroeconomic analysis or program costing information from the PBO. Therefore the Liberal Party recommends:

That the PBO be made an Officer of Parliament and that its power to request information be strengthened.

Que des modifications d'ordre législatif et financier soient adoptées de manière que le DPB soit en mesure de soutenir davantage les comités de la Chambre des communes dans l'étude des prévisions budgétaires.

Structure hiérarchique

Le Bureau du DPB fait partie de la Bibliothèque du Parlement et le DPB relève du bibliothécaire parlementaire et donc ultimement du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement.

Pour diverses raisons, cette structure a posé des problèmes dans les cinq dernières années. Des imbricolios concernant les compétences respectives du DPB et de la Bibliothèque en matière de budget ont laissé le DPB à court d'argent. Faut-il de lien direct avec le Parlement, le Bureau du DPB n'est pas en mesure de fournir l'éventail complet des services prévu dans sa loi habilitante.

Les témoins entendus par le Comité étaient presque unanimes à recommander de faire du DPB un haut fonctionnaire du Parlement. Dans ce contexte, il importerait de renforcer le pouvoir du DPB de demander des informations. Le gouvernement ne devrait pas être en mesure de refuser de fournir au DPB des analyses macroéconomiques ou des informations sur les coûts des programmes. En conséquence, le Parti libéral recommande :

Que le DPB devienne un haut fonctionnaire du Parlement et que l'on renforce son pouvoir de demander des informations.

Le Parti libéral appuie tout à fait 15 des 16 recommandations formulées dans le présent rapport. Il éprouve cependant des réserves au sujet de la recommandation 15 qui porte sur le directeur parlementaire du budget.

Le Parti libéral estime lui aussi qu'il faudrait revoir le mandat et les pouvoirs du directeur parlementaire du budget, mais il est d'avis que le Comité aurait pu aller beaucoup plus loin dans sa recommandation sur l'évolution de la charge de DPB.

Mandat

L'ancien greffier de la Chambre des communes Robert Marleau a dit très clairement que, selon lui, le DPB devrait soutenir davantage les comités dans leur étude des prévisions budgétaires.

Allen Schick, professeur émérite à l'École de politique publique de l'Université du Maryland, a dit lui aussi qu'il faudrait étoffer le rôle du DPB au niveau de l'aide directe qu'il apporte aux comités.

Le Parti libéral estime que le mandat du DPB devrait comporter trois volets : soutien à l'analyse macroéconomique, soutien à l'étude des prévisions budgétaires au Parlement et soutien des députés au sujet des questions économiques ou des dépenses publiques.

Le DPB fait un bon travail en ce qui concerne le premier et le troisième volet, mais il ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour soutenir tous les comités dans l'étude des prévisions budgétaires. En conséquence, le Parti libéral recommande :

Cependant, je crois qu'on pourrait effectuer certains ajustements au cadre juridique du directeur parlementaire du budget. Il serait possible d'accroître l'indépendance de cette précieuse institution, par exemple en haussant le statut du directeur pour qu'il devienne un haut fonctionnaire du Parlement à part entière. De plus, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que le directeur ait un accès complet à tous les renseignements pertinents. Il est arrivé par le passé que des ministères soient plus ou moins disposés à communiquer l'information au directeur parlementaire du budget. Mais dans l'ensemble, je considère qu'il s'agit d'un changement très positif et qu'il y a possibilité de renforcer son rôle, selon les données internationales.²

Il a aussi été recommandé de faire relever le DPB du comité OGGO afin d'améliorer l'accès de ce dernier au travail d'analyse des prévisions budgétaires et par conséquent la qualité de ses examens.

Selon les témoins, si le DPB devenait un mandataire du Parlement à part entière et relevait du comité, il obtiendrait un meilleur accès à la documentation. Ce serait aussi un moyen d'apporter aux comités le soutien accru dont ils ont besoin pour mieux comprendre les documents du budget des dépenses et accéder à une analyse plus approfondie des prévisions budgétaires.

Selon M. John Williams, ancien député et président du comité permanent des comptes publics:

« Je crois que le DPB, le directeur parlementaire du budget, peut aider énormément les comités comme le vôtre. Je suis d'accord avec M. Marleau pour dire qu'il devrait être un haut fonctionnaire du Parlement. Ce statut lui éviterait aussi de rester dans l'incertitude, à se demander ce qu'il peut faire et ne pas faire, quel pouvoir il a ou n'a pas, il obtiendrait ainsi sa propre petite tribune au lieu d'être un mécanisme de soutien pour le comité. Je crois que c'est important.

Le vérificateur général appuie le Comité des comptes publics. Son rapport est déposé et renvoyé au comité. Une étroite relation existe entre le soutien documentaire assuré par le vérificateur général et la capacité du comité d'interroger les témoins. Le directeur parlementaire du budget devrait faire la même chose, vous remettre son rapport pour que vous, les députés, puissiez poser les questions importantes. Parce que le directeur parlementaire du budget n'a pas vraiment de mécanisme de communication présentant, il tient ses propres conférences de presse et fait des déclarations publiques.

Le vérificateur général n'agit pas ainsi. Je crois que vous devriez songer à la même chose pour le directeur parlementaire du budget, qu'il devienne un haut fonctionnaire du Parlement, qu'il fasse rapport ici, qu'il vous donne ses rapports, et que vous posiez les questions. »³

Les avis et conseils offerts au comité sont clairs : le fait d'élargir le mandat du DPB et d'augmenter son indépendance améliorerait grandement l'aptitude des députés à assurer un examen informé des prévisions budgétaires. Nous ne voyons pas pourquoi il faudrait procéder à d'autres analyses ou tarder davantage à prendre les mesures en ce sens.

Par conséquent, nous recommandons :

Que le gouvernement fasse sans tarder du directeur parlementaire du budget un mandataire du Parlement; et que le directeur parlementaire du budget relève du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires en ce qui concerne ses analyses des prévisions budgétaires.

² M. Joachim Wehner, professeur agrégé de politique publique, London School of Economics and Political Science, réunion 35, 1550.

³ M. John Williams, ancien député et président du comité permanent des comptes publics, réunion 37, 1705.

Supplément au rapport de juin 2012 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions de dépenses intitulé :

« Renforcer l'examen parlementaire du budget des dépenses et des crédits »

Présenté par le Nouveau Parti démocratique du Canada

Pendant son étude du budget des dépenses, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a convenu que les députés et les comités avaient besoin d'une information accrue dans le cadre de l'examen auquel ils soumettent les prévisions budgétaires pour s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé à bon escient. Bien que nous soyons d'accord avec le gros du rapport et ses recommandations, nous estimons nécessaire de nuancer notre position sur un aspect du rapport.

Les experts distingués qui ont témoigné devant le comité ont largement convenu qu'un moyen d'améliorer la capacité consisterait à clarifier et à renforcer le rôle et le mandat du directeur parlementaire du budget (DPB).

Selon M. David Good, professeur, école d'administration publique, Université de Victoria :

« D'abord, je ferais du directeur parlementaire du budget un véritable haut fonctionnaire du Parlement, qui aiderait les parlementaires et les comités. Je pense qu'il faut clarifier et renforcer son rôle et son mandat, en le rendant indépendant, par voie législative, de la Bibliothèque du Parlement. Il deviendrait ainsi un véritable haut fonctionnaire du Parlement. Son mandat, confus depuis, je pense, sa création, ne fait que favoriser l'esprit de parti et la recherche de bons coups politiques plutôt que de servir à canaliser l'information positive qui permettrait de relever le débat pour aider les parlementaires à examiner le budget et les prévisions budgétaires. Devenu un véritable haut fonctionnaire du Parlement, le directeur parlementaire du budget pourrait mieux accéder à la documentation, grâce à ses pouvoirs. »¹

Comme il est dit dans le rapport du comité, la loi confère au DPB le mandat de fournir au Parlement, de façon indépendante, des analyses et des recherches sur les prévisions budgétaires et la gestion financière du gouvernement.

Plusieurs distingués experts se félicitent que le Canada ait établi le Bureau du DPB et les changements qu'ils recommandent d'apporter à son mandat auraient pour effet de renforcer l'aptitude du Parlement à procéder à des examens financiers approfondis et informés. Il faudrait selon eux que le DPB devienne un mandataire du Parlement à part entière relevant directement de celui-ci comme le vérificateur général et que des mesures soient prises pour que son accès à tous les renseignements pertinents soit total.

Selon M. Joachim Wernier, professeur agrégé, Politique publique, London School of Economics & Political Science :

« En se fondant sur les expériences internationales, plusieurs changements seraient possibles. Je ne dis pas que ce sont des changements que vous devriez nécessairement apporter, mais que vous devriez envisager afin de renforcer le rôle du Parlement en ce qui a trait à l'examen des dépenses du gouvernement.

Premièrement, à mon avis, il faut protéger et améliorer le rôle du directeur parlementaire du budget. Plusieurs pays sont à créer des institutions semblables, et le Parlement du Canada est véritablement sur la bonne voie. Le travail du directeur parlementaire du budget a reçu des éloges à l'échelle internationale, et cela constitue un changement majeur, selon moi, ne serait-ce que pour l'accès du Parlement à une capacité de recherche indépendante et hautement professionnelle.

¹ M. David Good, professeur d'administration publique, Université de Victoria, réunion 39, 1640.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (réunions n^{os} 23, 27, 28, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49 et 51) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pat Martin, député

ANNEXE B
Liste des mémoires

Organismes et individus

Paul G. Thomas

Organismes et individus	Date	Réunion
<div> <div>Ministère des Finances</div> <div> <div>Douglas Nevison, directeur général, Direction de la politique économique et fiscale</div> <div>Secrétariat du Conseil du Trésor</div> <div> <div>Bill Matthews, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses</div> <div>Sally Thornton, directrice exécutive, Opérations et prévisions des dépenses, Secteur de la gestion des dépenses</div> <div>Kenneth Wheat, directeur principal, Prévisions, Secteur de la gestion des dépenses</div> </div> </div> </div>		
	2012/05/14	45

Réunion	Date	Organismes et individus	
37	2012/04/02	<p>À titre personnel</p> <p>John Williams, directeur général, Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption</p> <p>Harry Evans, ancien greffier du sénat australien</p> <p>David McGee, Ombudsman parlementaire</p>	
38	2012/04/04		
39	2012/04/23	<p>Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux</p> <p>Diane Hall, gestionnaire, Budget des dépenses</p> <p>Alex Lakroni, dirigeant principal des finances, Direction générale des finances</p>	
40	2012/04/25	<p>Université de Victoria</p> <p>David Good, professeur, École d'administration publique</p> <p>À titre personnel</p> <p>Allen Schick, professeur éminent, École de politique publique, Université du Maryland</p> <p>Jack Stillborn, retraité, Bibliothèque du Parlement</p> <p>Peter DeVries, consultant, questions budgétaires, 3D Policy</p> <p>Peter C. Dobell, directeur fondateur, Le Centre parlementaire</p> <p>Martin Ulrich, consultant indépendant</p> <p>Paul G. Thomas, professeur émérite, Études politiques, Université du Manitoba</p>	
42	2012/05/02		
43	2012/05/07	<p>Assemblée législative de l'Alberta</p> <p>Shannon Dean, conseillère parlementaire principale et directrice des services de la chambre, Direction des services de la Chambre</p> <p>Philip Massolin, coordinateur de la recherche au comité, Direction des comités</p>	
44	2012/05/09	<p>Ministère des Finances</p> <p>Douglas Nevison, directeur général, Direction de la politique économique et fiscale</p> <p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Bill Matthews, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses</p> <p>Sally Thornton, directrice exécutive, Opérations et prévisions des dépenses, Secteur de la gestion des dépenses</p> <p>Kenneth Wheat, directeur principal, Prévisions, Secteur de la gestion des dépenses</p>	

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Secrétariat du Conseil du Trésor Bill Matthews, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses Marcia Santiago, directeur principal, Secteur de la gestion des dépenses, Division des opérations et prévisions des dépenses Sally Thornton, directrice exécutive, Opérations et prévisions des dépenses, Secteur de la gestion des dépenses Kenneth Wheat, directeur principal, Prévisions, Secteur de la gestion des dépenses	2012/02/15	27
Centre canadien de politiques alternatives David Macdonald, économiste principal The Capital Hill Group Joe Jordan, consultant sénior	2012/02/27	28
Bibliothèque du Parlement Mostafa Askari, directeur parlementaire adjoint du budget, analyse économique et financière, Bureau du directeur parlementaire du budget Jason Jacques, directeur, budget des dépenses et rapports, Bureau du Directeur parlementaire du budget Sahir Khan, directeur parlementaire adjoint du budget, analyse des dépenses et des revenus, Bureau du directeur parlementaire du budget Kevin Page, directeur parlementaire du budget	2012/02/29	30
À titre personnel Ned Franks, professeur émérite, Département d'études politiques, Université Queen's Joachim Wehner, professeur agrégé, Politique publique, London School of Economics and Political Science Bureau du vérificateur général du Canada Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe Richard Domingue, directeur principal Michael Ferguson, vérificateur général du Canada	2012/03/26	35
Bureau du vérificateur général du Canada Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe Richard Domingue, directeur principal Michael Ferguson, vérificateur général du Canada	2012/03/28	36
À titre personnel Robert Marleau, ancien greffier de la chambre des communes	2012/04/02	37

- 38..... RECOMMANDATION 12 Que les ministères et organismes présentent leurs dépenses fiscales, qui figurent actuellement dans le document *Dépenses fiscales et évaluations* du ministère des Finances, dans leurs rapports sur les plans et les priorités, et ce, suivant les indications que leur donnera à cet égard le Secrétaire du Conseil du Trésor en fonction des impératifs de leur mandat.
- 38..... RECOMMANDATION 13 Que les comités permanents examinent les dépenses fiscales présentées dans les rapports sur les plans et priorités des ministères de façon cyclique au moins une fois tous les huit ans afin de vérifier si elles atteignent l'objectif visé.
- 40..... RECOMMANDATION 14 Que, au début de chaque nouvelle législature et périodiquement par la suite suivant les besoins, les comités permanents consacrent une réunion à huis clos à une séance d'information sur le processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits et sur les documents qui s'y rattachent, en mettant l'accent sur le rôle du comité dans l'examen des dépenses publiques.
- 42..... RECOMMANDATION 15 Que la Chambre des communes mandate le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires d'étudier le mandat du directeur parlementaire du budget; que ce Comité fasse une analyse approfondie des responsabilités et des fonctions de son Bureau afin qu'il serve davantage les députés; et que le Comité envisage tous les modèles structurels possibles, notamment, mais pas seulement, la possibilité de faire en sorte que le directeur parlementaire du budget relève directement du Parlement, à titre de haut fonctionnaire du Parlement.
- 45..... RECOMMANDATION 16 Que le gouvernement constitue une base de données en ligne interrogeable renfermant des informations sur les dépenses des ministères par type de dépense et par programme.

RECOMMANDATION 6 :

Que, dans la mesure du possible, les annonces budgétaires qui concernent un exercice donné figurent dans le budget principal des dépenses du même exercice et, en conséquence, que le gouvernement dépose son budget à la Chambre des communes au plus tard le 1^{er} février de chaque année, et que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre modifie le *Règlement*, la procédure et les usages de la Chambre des communes de telle manière que le budget principal des dépenses soit déposé à la Chambre plus tardivement en mars, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

RECOMMANDATION 7 :

Que le gouvernement indique séparément, dans le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses, tous les nouveaux fonds ajoutés aux crédits avec un renvoi aux sources budgétaires pertinentes.

RECOMMANDATION 8 :

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre considère modifier le *Règlement*, la procédure et les usages de la Chambre des communes afin que l'on exige des comités permanents qu'ils consacrent un minimum de temps à l'étude des prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

RECOMMANDATION 9 :

Que, dans le cadre de son étude sur la revue du *Règlement*, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre étudie aussi la possibilité d'accorder aux comités permanents au moins deux semaines de séance pour examiner le budget supplémentaire des dépenses et en faire rapport, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

RECOMMANDATION 10 :

Que, lorsque c'est faisable, les comités permanents fournissent leurs questions aux fonctionnaires avant les audiences sur les prévisions budgétaires et que les membres des comités s'efforcent de voir à ce que les représentants voulus des ministères concernés soient invités à comparaître aux audiences sur les prévisions budgétaires.

RECOMMANDATION 11 :

Que les comités permanents revoient les programmes législatifs de manière cyclique au moins une fois tous les huit ans.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

12	RECOMMANDATION 1	Que le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada termine son étude de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice, et qu'il en fasse rapport au Parlement au plus tard le 31 mars 2013.
18	RECOMMANDATION 2	Que le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada passe à un système où les prévisions budgétaires et les lois de crédits connexes sont fondées sur les activités de programme, qu'il assiste les ministères fédéraux dans ce processus, qu'il fixe un échéancier pour cette transition au plus tard le 31 mars 2013, et qu'il remette cet échéancier au Comité.
20	RECOMMANDATION 3	Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre considère modifier le <i>Règlement</i> , la procédure et les usages de la Chambre des communes pour faire en sorte que les rapports sur les plans et les priorités du gouvernement soient déposés à la Chambre des communes le même jour que le budget principal des dépenses, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.
21	RECOMMANDATION 4	Que les rapports sur les plans et les priorités présentent de l'information par activité de programme pour les trois exercices précédents et les trois exercices suivants.
22	RECOMMANDATION 5	Que les rapports sur les plans et les priorités expliquent l'évolution des dépenses prévues au fil des ans et, le cas échéant, la différence entre les résultats attendus et les résultats obtenus par exercice financier.

gouvernement, des recommandations qui lui sont adressées et s'assurer que les comités permanents voient, comme il se doit, à ce que le gouvernement fasse un usage économique, efficace et efficace des fonds publics.

SECTION 11 : CONCLUSION

Ces derniers mois, le Comité a entendu de nombreux témoins : d'anciens parlementaires, des observateurs bien informés, des universitaires, des fonctionnaires et des représentants d'autres gouvernements. Il sait gré à tous du temps et des efforts qu'ils ont mis à préparer leurs présentations et des nombreuses idées utiles dont ils lui ont fait part pour améliorer l'examen des plans de dépenses du gouvernement tels qu'ils sont énoncés dans le budget des dépenses. S'il n'a pas pu incorporer toutes les suggestions qui lui ont été faites à son rapport, le Comité les a toutes étudiées attentivement et a choisi de formuler des recommandations sur les points où il serait le plus productif d'intervenir.

Le Comité sait fort bien qu'il n'y a jamais eu d'âge d'or dans l'examen des prévisions budgétaires et que le régime parlementaire britannique comporte certaines limitations quant à la participation des parlementaires au processus budgétaire dans la mesure, par exemple, où les budgets sont établis par le gouvernement et non par le Parlement, où les votes sur les crédits constituent une question de confiance dans le gouvernement et où les députés ont de nombreuses autres obligations. Quoi qu'il en soit, le Comité estime que l'examen et l'adoption des plans de dépenses du gouvernement constituent l'un des rôles fondamentaux du Parlement et qu'il existe plusieurs manières d'améliorer le processus parlementaire, l'information sur les prévisions budgétaires et les outils mis à la disposition des députés.

Le Comité estime que les comités permanents devraient être tenus d'examiner les prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées et qu'ils devraient disposer de suffisamment de temps pour le faire. On pourrait rendre les audiences sur les prévisions budgétaires plus productives si les personnes entendues connaissaient à l'avance les questions qu'on entend leur poser. Les parlementaires seraient mieux en mesure d'utiliser et de comprendre l'information sur les prévisions budgétaires si les crédits étaient structurés en fonction des activités de programme et non des dépenses de capital et des dépenses de fonctionnement, si le calendrier du budget et du budget des dépenses était modifié de manière que ce dernier soit mieux aligné sur le budget, si les rapports sur les plans et les priorités étaient présentés en même temps que le budget des dépenses, si les dépenses fiscales figuraient dans les rapports sur les plans et les priorités et si les dépenses législatives étaient périodiquement évaluées. Les parlementaires seraient mieux équipés pour examiner les prévisions de dépenses s'ils disposaient d'une base de données en ligne interrogeable, si le mandat du directeur parlementaire du budget était revu afin qu'il soutienne davantage les députés dans leur étude des prévisions budgétaires et des crédits et si les comités permanents tenaient des séances d'information sur leur rôle dans le processus budgétaire et sur la manière de comprendre et d'interpréter les documents budgétaires.

Le Comité est d'avis qu'il propose des changements modestes et réalisables qui devraient améliorer de manière notable l'examen des prévisions budgétaires par les comités permanents d'un point de vue quantitatif et d'un point de vue qualitatif. Il entend néanmoins assurer un suivi du présent rapport pour vérifier la mise en œuvre, par le

Au sujet des processus, M. Jordan a proposé que le gouvernement consulte l'industrie et qu'il commence par lancer un projet pilote. Il a dit au Comité : « Les grandes sociétés spécialisées en logiciels de gestion pourraient vous parler du concept des cubes de données et des possibilités illimitées qu'ils offrent pour l'extraction et l'analyse d'information pouvant permettre aux gens de se faire une meilleure idée des activités gouvernementales⁹⁶. » Il a ajouté :

Quant à la façon de procéder, ce serait peut-être une bonne idée de mettre à l'essai cette approche au sein de petits ministères, plutôt que d'apporter un changement global. Je pense qu'il y a certains ministères suffisamment autonomes pour servir de pilotes pour différents modèles. Plutôt que d'inclure encore plus de données dans le gabarit actuel, il pourrait y avoir un site Web où les gens auraient accès à tous les renseignements que le gouvernement voudra bien mettre en ligne. Il y a certains cas où l'information ne devra pas s'y retrouver, mais je ne vois pas pourquoi la grande majorité des données ne pourraient pas y être affichées⁹⁷.

Au sujet de la question du coût, M. Stillborn a dit :

Certains responsables se disent inquiets, par exemple, des coûts associés à la publication en ligne de cette information. C'est un bon argument si vous prévoyez utiliser cette ressource uniquement dans le cadre de l'examen du budget principal des dépenses. Cependant, si vous prévoyez l'utiliser pour soutenir les travaux du Parlement concernant les programmes et leur efficacité, que ce soit ou non dans le cadre du processus d'examen du budget principal des dépenses, les coûts deviennent plus faciles à justifier⁹⁸.

L'examen, par les parlementaires, des prévisions budgétaires ayant pour but d'assurer un contrôle suffisant du gouvernement, les députés doivent disposer des outils dont ils ont besoin pour le faire. Durant toute l'étude du Comité, un thème est revenu en leitmotiv : les députés manquent d'information pour bien comprendre les relations entre les données présentées dans les divers documents mis à leur disposition. On a proposé pour régler le problème la constitution d'une base de données en ligne interrogeable qui permettrait de fournir aux députés de l'information en temps opportun. Vu le volume et la complexité des données budgétaires, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 16

Que le gouvernement constitue une base de données en ligne interrogeable renfermant des informations sur les dépenses des ministères par type de dépense et par programme.

96	Témoignages, réunion n° 28, 1645.
97	Témoignages, réunion n° 28, 1655.
98	Témoignages, réunion n° 40, 1650.

permettent l'extraction et l'analyse multidimensionnelle de données afin de mieux comprendre les opérations gouvernementales⁹¹. »

Dans le même ordre d'idées, suivant Jack Stilborn :

Il faudrait en priorité offrir aux députés et à leur personnel un outil électronique souple leur permettant d'obtenir un portrait précis des activités individuelles ainsi qu'une idée concrète des coûts prévus ou des activités en cours et de leurs coûts actuels. Cet outil pourrait parfois se révéler utile pour l'examen des prévisions budgétaires, mais permettrait surtout d'examiner les dépenses gouvernementales à l'extérieur du processus des prévisions budgétaires, c'est-à-dire dans le cadre normal de la plupart des activités parlementaires. Cet outil devrait être conçu à cette fin⁹².

Il faudrait à cet égard faire le tour de l'information disponible et déterminer ce qui manque encore. À ce sujet, M. Stilborn a dit :

En théorie, ce processus descendant est déjà en place. Il faut simplement permettre au Parlement de s'en prévaloir. De plus, bien que l'idée apparaisse traditionnellement comme un anathème pour les gouvernements, il faudrait également que cet outil permette d'établir, circonscription par circonscription, les activités et les dépenses. Certes, il en résultera bien des tentatives visant à gagner du capital politique sur la base d'iniquités réelles ou imaginaires; mais des questions aussi seront posées, des questions que la population canadienne est en droit d'entendre, tout comme l'information et les explications qui suivront. En fin de compte, il s'agit d'un processus sain⁹³.

Au chapitre de la transparence et de la reddition de comptes, M. Jordan a dit :

Pour ce qui est du recours à la technologie, il ne suffit pas de mettre le Livre bleu en ligne. Il faut structurer les données de telle manière que chacun puisse y trouver ce qui l'intéresse selon son point de vue particulier [...] C'est simplement un énorme appareil très complexe et les députés doivent notamment essayer d'assurer une utilisation optimale de l'argent des contribuables [...] il faut que les Canadiens puissent extraire des données en ligne en ayant accès à des outils analytiques qui leur diront exactement ce qu'ils veulent savoir⁹⁴.

Sur la question de savoir s'il est possible de créer un outil en ligne pour comparer l'information sur les activités de programme de tous les ministères avec les données sur les prévisions budgétaires, le directeur parlementaire du budget, Kevin Page a répondu : « [O]ui, il est possible de faire beaucoup de progrès dans un contexte semblable⁹⁵. »

91	Témoignages, réunion n° 28, 1635.
92	Témoignages, réunion n° 40, 1635.
93	Ibid.
94	Témoignages, réunion n° 28, 1645.
95	Témoignages, réunion n° 30, 1635.

SECTION 10 : SOURCES D'INFORMATION

Des liens à établir

Le gouvernement publie plusieurs documents qui contiennent des informations financières sur les plans et les réalisations des ministères, notamment le budget principal des dépenses, les budgets supplémentaires des dépenses, les rapports sur les plans et les priorités, les rapports ministériels sur le rendement et les rapports financiers trimestriels. Chacun de ces documents devrait être conçu pour faciliter l'examen des dépenses prévues par le Parlement. Les liens entre les documents devraient être clairs de manière que les comités permanents puissent s'y référer utilement dans leur examen des prévisions budgétaires.

Un des problèmes qui nuisent à l'examen des prévisions budgétaires tient à la grande quantité d'information disponible et à la difficulté, pour les députés, d'établir des liens entre les divers rapports. La solution réside en partie dans la production de l'information appropriée au moment opportun.

À ce sujet, Jack Stillborn, ancien analyste principal de la Bibliothèque du Parlement, maintenant à la retraite, a dit au Comité que :

[...] les tentatives visant à améliorer l'examen, par le Parlement, des dépenses gouvernementales devaient focaliser sur ce que le Parlement fait concrètement plutôt que sur ce que nous avons toujours pensé qu'il devrait faire. Le Parlement s'intéresse aux dépenses gouvernementales au gré des dossiers du jour, de façon très épisodique. Ainsi, l'amélioration qui s'impose, c'est de rendre l'information nécessaire accessible au Parlement lorsqu'il en a besoin. Ce n'est ni le peaufinage des rapports officiels ni l'amélioration du processus officiel des prévisions budgétaires par des changements à la procédure⁹⁰.

Ressources en ligne

Si une bonne partie de l'information dont disposent les parlementaires se présente à la fois sous forme imprimée et sous forme électronique, il s'agit en général de données présentées à un niveau global ou d'informations difficiles à analyser dans le contexte des divers documents interdépendants. Joe Jordan, ancien député maintenant expert-conseil auprès du Capital Hill Group, pense que les députés devraient chercher à exploiter les possibilités que présente la technologie moderne pour les aider à gérer le volume d'informations. Suivant M. Jordan, « les députés et les Canadiens devraient pouvoir avoir accès à des outils de traitement analytique en ligne ou à des cubes de données qui

Que la Chambre des communes mandate le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires d'étudier le mandat du directeur parlementaire du budget; que ce Comité fasse une analyse approfondie des responsabilités et des fonctions de son Bureau afin qu'il serve davantage les députés; et que le Comité envisage tous les modèles structurels possibles, notamment, mais pas seulement, la possibilité de faire en sorte que le directeur parlementaire du budget relève directement du Parlement, à titre de haut fonctionnaire du Parlement.

Cet organisme a souvent pour mandat d'examiner les prévisions budgétaires pour voir si elles sont fiables. Le travail budgétaire clé que l'on mène aujourd'hui dans le monde ne consiste pas simplement à déterminer s'il faut dépenser l'argent, mais à vérifier si les hypothèses sous-jacentes à ces prévisions sont solides et fiables⁸⁷.

Au sujet des changements susceptibles de renforcer le rôle du Parlement, Joachim Wehner, professeur agrégé en politique publique à la *London School of Economics and Political Science*, a dit :

Premièrement, à mon avis, il faut protéger et améliorer le rôle du directeur parlementaire du budget [...] Le travail du directeur parlementaire du budget a reçu des éloges à l'échelle internationale, et cela constitue un changement majeur [...] ne serait-ce que pour l'accès du Parlement à une capacité de recherche indépendante et hautement professionnelle [...] Cependant, je crois qu'on pourrait effectuer certains ajustements au cadre juridique du directeur parlementaire du budget. Il serait possible d'accroître l'indépendance de cette précieuse institution, par exemple en haussant le statut du directeur pour qu'il devienne un haut fonctionnaire du Parlement à part entière. De plus, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que le directeur ait un accès complet à tous les renseignements pertinents [...] Je considère qu'il s'agit d'un changement très positif et qu'il y a possibilité de renforcer son rôle [...]»⁸⁸.

Des témoins ont laissé entendre que, en faisant du DPB un haut fonctionnaire du Parlement à part entière qui ferait rapport au Comité, on donnerait au DPB, comme il l'a demandé, un plus grand accès aux documents dont il a besoin. De plus, on répondrait à la nécessité de mieux aider les comités à comprendre les documents budgétaires et de leur fournir des analyses plus détaillées à ce sujet. John Williams, un ancien député, a fait remarquer ce qui suit :

Le vérificateur général appuie le Comité des comptes publics. Son rapport est déposé et renvoyé au comité. Une étroite relation existe entre le soutien documentaire assuré par le vérificateur général et la capacité du comité d'interroger les témoins. Le directeur parlementaire du budget devrait faire la même chose, vous remettre son rapport pour que vous, les députés, puissiez poser les questions importantes. Parce que le directeur parlementaire du budget n'a pas vraiment de mécanisme de communication présentement, il tient ses propres conférences de presse et fait des déclarations publiques. Le vérificateur général n'agit pas ainsi. Je crois que vous devriez songer à la même chose pour le directeur parlementaire du budget; qu'il devienne un haut fonctionnaire du Parlement, qu'il fasse rapport ici, qu'il vous donne ses rapports, et que vous posiez les questions⁸⁹.

Le Comité est d'avis que le travail du DPB est utile aux députés et aux comités permanents et que le fait que son poste soit intégré à la Bibliothèque du Parlement suscite des malentendus inutiles quant à son mandat. En conséquence, le Comité recommande :

- 87 *Témoignages, réunion n° 40, 1545.*
- 88 *Témoignages, réunion n° 35, 1550.*
- 89 *Témoignages, réunion n° 37, 1705.*

sorte que chaque comité permanent tienne une réunion à huis clos consacrée au processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits. Cette séance d'information pourrait être donnée par la Chambre, la Bibliothèque du Parlement ou le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que, au début de chaque nouvelle législature et périodiquement par la suite suivant les besoins, les comités permanents consacrent une réunion à huis clos à une séance d'information sur le processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits et sur les documents qui s'y rattachent, en mettant l'accent sur le rôle du comité dans l'examen des dépenses publiques.

Ressources dont disposent les comités

Les membres du Comité estiment important d'avoir davantage de soutien lors de l'examen des prévisions budgétaires. À leur avis, il est temps d'établir un processus qui encourage l'analyse et fournit aux députés les outils et les connaissances dont ils ont besoin pour faire des recommandations avisées sur la manière de dépenser l'argent des contribuables.

À cet égard, de nombreux témoins ont fait valoir au Comité que le rôle et le mandat du directeur parlementaire du budget (DPB) devraient être clarifiés et étendus. Le poste de DPB a été créé en 2006 par la voie de modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le DPB a pour mission de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Allen Schick, professeur éminent à l'École de politique publique de l'Université du Maryland, a dit à ce sujet :

Ce faisant [en créant le poste de DPB], le Canada a suivi une pratique largement répandue dans le monde et qui consiste à créer au Parlement des postes lui permettant de mieux assumer ses fonctions liées au budget. Il faut remarquer toutefois que, dans la plupart des pays, ces postes sont créés au sein de comités pour étudier les prévisions budgétaires, proposer des options et contester, le cas échéant, les hypothèses avancées. Comme il s'agit de postes créés au sein de comités, leur action est peu visible et est assujettie au processus des comités en vigueur au Parlement.

[...]

SECTION 9 : SOUTENIR LES COMITÉS DANS LEUR ÉTUDE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET DES CRÉDITS

Généralités

Les parlementaires et les observateurs font remarquer depuis des années que le manque de ressources et d'outils pour effectuer un examen efficace des prévisions budgétaires et l'énorme quantité des informations à caractère budgétaire gênent l'examen des dépenses publiques. Paul Thomas, professeur émérite en Études politiques à l'Université du Manitoba, a bien exprimé le problème quand il a dit que « les députés sont gavés d'information et affamés de compréhension⁸⁴ ». Comme les députés ont de nombreuses autres obligations, eux-mêmes et leur personnel manquent de temps pour étudier les documents budgétaires. Ils ont en outre du mal à comprendre le contenu de ces documents. Tous ces facteurs nuisent à un examen efficace. Dans *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, on affirme que le « Parlement doit avoir la possibilité et les moyens d'examiner de près les rapports budgétaires lorsqu'il l'estime nécessaire⁸⁵ ».

Séances d'information régulières sur le processus budgétaire

Certaines recommandations visant à améliorer le soutien offert aux comités et à leurs membres ont été formulées dans des rapports parlementaires précédents. Dans les rapports de 1998 et de 2003, on demandait que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada prépare une trousse d'information complète, mais concise sur l'étude du budget des dépenses et des crédits, que des ateliers sur le processus budgétaire soient intégrés au programme d'orientation des nouveaux députés, avec un suivi annuel, et que la Bibliothèque du Parlement soutienne davantage les travaux budgétaires des comités⁸⁶. Actuellement, les députés bénéficient de séances d'information périodiques organisées par la Chambre des communes et par la Bibliothèque du Parlement, mais les députés et leur personnel y assistent peu.

Il vaudrait mieux, aux fins de l'examen des dépenses publiées par les comités permanents, que les députés comprennent mieux le processus d'étude des prévisions budgétaires et des crédits et les divers documents qui s'y rattachent. S'il est difficile de faire en sorte que les députés assistent à des séances d'information, on pourrait faire en

- | | |
|----|---|
| 84 | <i>Témoignages</i> , réunion n° 43, 1720. |
| 85 | Organisation de Coopération et de Développement Économiques, <i>Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE</i> , 2002, <i>Meilleure pratique</i> 3.4., p. 15. |
| 86 | <i>L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle</i> , 1998, Recommandation 33. Pour un examen valable : <i>Améliorations à apporter au processus budgétaire</i> , 2003, Recommandations 2 et 12. |

Les ministères devraient au moins, avec les autres documents portant sur les prévisions budgétaires, fournir aux comités parlementaires un rapport sur les dépenses fiscales dans leurs domaines de responsabilité⁸³.

Compte tenu de l'ampleur des dépenses fiscales, le Comité croit que l'information susceptible d'accroître la transparence et la responsabilité devrait être mise à la disposition des députés. Cette information pourrait être présentée dans les rapports ministériels sur les plans et les priorités, ce qui permettrait aux comités permanents de les étudier de façon cyclique. Les dépenses fiscales pourraient être regroupées par thèmes et présentées de la manière la plus cohérente dans les rapports sur les plans et les priorités. Les dépenses fiscales mentionnées dans les *Dépenses fiscales et évaluations* du ministère des Finances sont regroupées par catégories fonctionnelles (culture, éducation, emploi, etc.), sans égard aux considérations politiques sous-jacentes. Le regroupement par catégorie fonctionnelle pourrait donc permettre de réunir les données de façon thématique, puis de les répartir dans les RPP des ministères. Quoi qu'il en soit, il serait préférable pour certaines dépenses fiscales qu'elles soient incluses dans le *Rapport sur les plans et priorités* du ministère des Finances. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 12

Que les ministères et organismes présentent leurs dépenses fiscales, qui figurent actuellement dans le document *Dépenses fiscales et évaluations* du ministère des Finances, dans leurs rapports sur les plans et les priorités, et ce, suivant les indications que leur donnera à cet égard le Secrétariat du Conseil du Trésor en fonction des impératifs de leur mandat.

RECOMMANDATION 13

Que les comités permanents examinent les dépenses fiscales présentées dans les rapports sur les plans et priorités des ministères de façon cyclique au moins une fois tous les huit ans afin de vérifier si elles atteignent l'objectif visé.

78	<i>L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle</i> , 1998, Recommandation 12.
79	<i>Témoignages</i> , réunion n° 37, 1640.
80	<i>Témoignages</i> , réunion n° 37, 1700.
81	<i>Témoignages</i> , réunion n° 28, 1540.
82	<i>Témoignages</i> , réunion n° 39, 1640.

Des rapports ont souvent souligné l'absence de contrôle parlementaire sur les dépenses fiscales, notamment celui de 1998 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*. Ce rapport recommandait que l'information annuelle relative aux dépenses fiscales soit fournie sous une forme qui permette aux comités permanents de l'utiliser dans leur examen du budget des dépenses⁷⁸. Il recommandait également que toutes les dépenses fiscales soient étudiées à fond selon un calendrier établi par le gouvernement et, par la suite, fassent régulièrement l'objet d'un examen complet.

Sur la question des dépenses fiscales et des garanties de prêts, John Williams, ancien député, a déclaré : « [c]es organisations peuvent représenter des sommes d'argent considérables et appliquer des politiques publiques importantes; la Chambre doit donc avoir la possibilité de les examiner attentivement⁷⁹. » Il a ajouté : « [I]l n'en reste aucune trace, et personne n'informe le Parlement à ce sujet⁸⁰. »

Certains témoins ont recommandé que les dépenses fiscales soient évaluées de la même manière que les programmes gouvernementaux. David Macdonald, économiste principal au Centre canadien de politiques alternatives, a indiqué que « l'on devrait évaluer les exemptions au code des impôts de la même façon qu'on évalue les programmes dans les rapports sur les plans et les priorités – c'est-à-dire pour déterminer leur rendement par rapport à ce qu'ils coûtent⁸¹ ».

David Good, professeur à l'École d'administration publique de l'Université de Victoria, a proposé « d'examiner les dépenses fiscales et de les inclure dans les rapports des ministères⁸² ». Il a poursuivi :

Malgré les montants énormes qu'elles représentent et l'utilisation de plus en plus grande comme les autres dépenses. Il s'agit de recettes cédées. En fait, on ne les budgete pas qu'on en fait, les dépenses fiscales ne sont pas assujetties à un mécanisme d'examen, comme les dépenses directes – on ne les budgete pas du tout [...] Elles ne figurent ni dans les budgets ni dans les prévisions budgétaires des ministères. Elles ne figurent pas dans les comptes publics du gouvernement. Elles ne sont pas examinées par le Parlement et ses comités. Elles ne sont pas signalées à ceux dont le rôle est d'assurer la protection de nos finances. Elles ne font pas l'objet de vérifications régulières, à l'interne ni par le Bureau du vérificateur général, et les évaluateurs de programmes ne s'en occupent pas.

En ce qui concerne la façon dont les parlementaires devraient évaluer les dépenses législatives, Joe Jordan, un autre ancien député, a déclaré : « il faut revenir en arrière et déterminer exactement à quel moment les pouvoirs afférents ont été octroyés avant de demander si les conditions ont changé⁷⁵. »

Le Comité est d'avis que même si les dépenses législatives sont déjà approuvées en vertu des lois existantes, elles forment une part importante des dépenses du gouvernement et devraient donc être revues systématiquement. Les comités permanents chargés d'examiner les dépenses des ministères sont les mieux placés pour examiner les programmes législatifs connexes de façon cyclique. En même temps, cela leur permettrait de se familiariser avec les programmes et de déterminer si les programmes législatifs en question atteignent leurs objectifs. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que les comités permanents reviennent les programmes législatifs de manière cyclique au moins une fois tous les huit ans.

Dépenses fiscales

La principale fonction du régime fiscal est de générer les recettes nécessaires pour financer les dépenses du gouvernement. Le régime fiscal doit aussi permettre d'atteindre les objectifs en matière de politique publique par l'application de mesures fiscales particulières. Les faibles taux d'imposition, les exemptions, les déductions, les reports et les crédits d'impôt sont autant de mesures que l'on désigne comme des « dépenses fiscales ».

Les dépenses fiscales sont présentées dans un rapport annuel du ministère des Finances intitulé *Dépenses fiscales et évaluations*. On y trouve des prévisions et des projections de dépenses fiscales générales, de même que des évaluations et des rapports de recherche sur des mesures fiscales précises⁷⁶. À propos de l'ampleur des dépenses, Kevin Page, le directeur parlementaire des dépenses, a indiqué que « les dépenses fiscales du gouvernement s'élèvent à plus de 100 milliards de dollars chaque année⁷⁷ ».

Même si les dépenses fiscales représentent essentiellement un manque à gagner en recettes fiscales, elles ne font pas l'objet d'un examen ordinaire par les parlementaires. Actuellement, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a le pouvoir, en vertu du sous-aligné 108(3)(x) du *Règlement*, d'examiner les dépenses fiscales.

75	Témoignages, réunion n° 28, 1650.
76	Ministère des Finances, <i>Dépenses fiscales et évaluations 2011</i> .
77	Témoignages, réunion n° 30, 1545.

SECTION 8 : DÉPENSES LÉGISLATIVES ET DÉPENSES FISCALES

Dépenses législatives

Les dépenses législatives sont des paiements qui doivent être versés au titre d'une loi du Parlement. Elles ne font pas partie de projets de loi de crédits, parce qu'elles sont autorisées de façon continue sous le régime de la loi habilitante pertinente. Les dépenses législatives figurent dans les prévisions budgétaires au même titre que les dépenses votées, ce qui permet de brosser un tableau plus complet des prévisions de dépenses totales. Au cours d'un exercice donné, les dépenses législatives représentent près des deux tiers des dépenses fédérales totales.

En vertu de la Politique sur l'évaluation de 2009 du Conseil du Trésor, les ministères doivent évaluer les « aspects administratifs » des principales dépenses législatives tous les cinq ans. Les *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada* exigent que les évaluations comprennent une appréciation exacte des résultats obtenus par le programme faisant l'objet de l'évaluation ainsi que des conclusions claires sur leur pertinence et leur rendement.

Le rapport de 1998 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, renfermait plusieurs recommandations sur l'examen financier par le Parlement des postes législatifs. L'une des recommandations proposait que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires examine de façon cyclique les dépenses législatives en se fondant sur le concept de l'évaluation de programmes⁷². À propos de ces recommandations, John Williams, ancien député, a déclaré que « [t]ous les programmes gouvernementaux devraient être évalués au moins une fois tous les 10 ans. Cela permettrait : (1) d'exposer les objectifs de politique générale de chaque programme législatif; (2) de vérifier si les objectifs sont atteints; (3) de déterminer si le programme est géré efficacement; (4) de voir s'il y a d'autres façons d'atteindre les mêmes objectifs⁷³ ».

Il a poursuivi :

[L]e Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a maintenant le pouvoir, en vertu du sous-alinéa 108(3)(x) du *Règlement*, d'examiner les dépenses législatives. Pour ce faire, il peut s'adresser à la Chambre pour demander au gouvernement d'évaluer des programmes – tel qu'il est indiqué ci-dessus – afin de l'aider dans son travail⁷⁴.

72 *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, 1998, Recommandation 33.

73 *Témoignages*, réunion n° 37, 1640.

74 *Ibid.*

temps pour préparer leurs réponses⁷¹. » M. McGee a souligné que les divers membres du comité ont des intérêts qui leur sont propres et qu'ils posent aux ministères des questions portant là-dessus.

Le Comité estime intéressante l'idée d'informer à l'avance les fonctionnaires des questions qui leur seront posées aux audiences sur les prévisions budgétaires parce que cela les aide à se préparer et assure aux membres du comité des réponses détaillées. Il n'est pas nécessaire que les questions soient précises; il suffit d'indiquer aux fonctionnaires les sujets que le comité entend aborder pour leur permettre de rassembler l'information nécessaire. Par ailleurs, cela n'empêche pas les membres du comité de poser d'autres questions durant une réunion. Il reste cependant que le fait de fournir les questions à l'avance est une bonne pratique qui devrait être adoptée lorsque c'est faisable.

La possibilité de poser des questions précises et d'obtenir des réponses utiles dépend dans une certaine mesure des personnes qui seront entendues. Le Comité estime que les audiences sur les prévisions budgétaires seraient plus productives si les comités permanents indiquaient clairement quelles personnes ils souhaitent entendre et si les ministères fournissent à l'avance la liste des personnes qui seront présentes à l'audience. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 10

Que, lorsque c'est faisable, les comités permanents fournissent leurs questions aux fonctionnaires avant les audiences sur les prévisions budgétaires et que les membres des comités s'efforcent de voir à ce que les représentants voulus des ministères concernés soient invités à comparaître aux audiences sur les prévisions budgétaires.

SECTION 7: QUESTIONS POUR LES FONCTIONNAIRES

Lorsqu'ils examinent les prévisions budgétaires, la plupart des comités permanents ont maintenant coutume de tenir des audiences auxquelles ils invitent le ministre concerné et les fonctionnaires de son ministère. Cependant, il arrive souvent que ces rencontres ne soient pas planifiées longtemps à l'avance, ce qui laisse peu de temps aux membres du comité et aux témoins de se préparer. Dans de telles circonstances, les fonctionnaires manquent de temps pour concevoir des réponses détaillées aux questions que pourraient poser les membres du comité et ces derniers sont contrariés s'ils n'obtiennent pas les réponses auxquelles ils s'attendaient.

Un témoin a dit qu'une façon d'améliorer la qualité des réponses aux questions des membres du comité serait de fournir à l'avance les questions aux fonctionnaires. Joe Jordan, ancien député maintenant expert-conseil auprès du Capital Hill Group, a dit au Comité que si « les comités fournissaient d'avance aux témoins quelques-unes de leurs questions par écrit, vous auriez peut-être de meilleures réponses que dans le feu de l'action, où tout le monde est surpris⁶⁸ ». Parlant au nom du ministre, Sally Thorton, directrice exécutive des Opérations et prévisions des dépenses, Secteur de la gestion des dépenses, au Secréariat du Conseil du Trésor du Canada, a déclaré : « Je veux vraiment insister sur le fait que vous devriez présenter vos questions à l'avance aux ministères si vous voulez vraiment savoir où va l'argent. Il est extrêmement utile de savoir quelle est la question qui sera posée et d'avoir la possibilité de formuler une réponse avant de venir témoigner ici⁶⁹. »

Le Comité a appris que cette pratique est actuellement utilisée en Nouvelle-Zélande. En effet, le comité des finances et des dépenses de ce pays dresse un questionnaire normalisé sur les prévisions budgétaires qu'il envoie à tous les ministères et organismes, habituellement quelque six semaines avant la date du dépôt du budget. Le questionnaire renferme des questions sur tout changement important apporté aux crédits de l'exercice précédent et sur les grands enjeux de l'exercice à venir. David McGee, ex-greffier de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande et actuel ombudsman parlementaire, a dit au Comité que le questionnaire « contient une série de questions standards que les comités des finances ont formulées au fil des ans. On peut aussi ajouter des questions particulières au questionnaire⁷⁰ ». Il a poursuivi : « Généralement, on envoie le questionnaire dès que la date du budget a été annoncée. Le comité s'attend à recevoir les réponses le lendemain du jour du budget. Les ministères peuvent donc avoir jusqu'à deux mois pour y travailler, ce qui leur laisse amplement de

68 Témoignages, réunion n° 28, 1715.
69 Témoignages, réunion n° 45, 1545.
70 Témoignages, réunion n° 38, 1615.

déposé en Chambre et le moment où ils doivent en faire rapport. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 9

Que, dans le cadre de son étude sur la revue du *Règlement*, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre étudie aussi la possibilité d'accorder aux comités permanents au moins deux semaines de séance pour examiner le budget supplémentaire des dépenses et en faire rapport, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre considère modifier le *Règlement*, la procédure et les usages permanents qu'ils consacrent un minimum de temps à l'étude des prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

Même si on ne peut contraindre les ministres à venir témoigner devant les comités permanents, le Comité considère que défendre le budget de son ministère devant un comité constitue une part importante de la responsabilité parlementaire d'un ministre. Le Comité s'attend donc à ce que ce soit désormais pratique courante, pour les comités permanents, que d'exiger la comparution des ministres pendant l'examen des prévisions budgétaires, et à ce que les ministres fassent tous les efforts raisonnables pour se plier à cette exigence. Le Comité croit aussi que ce serait à l'avantage des comités permanents d'entendre les hauts fonctionnaires, et particulièrement les sous-ministres, qui sont les administrateurs des comptes de leurs organisations respectives, et qui ont donc la responsabilité de s'assurer que les programmes ministériels sont conformes aux politiques et aux procédures gouvernementales.

Délai suffisant pour faire rapport

Le Comité reconnaît qu'on ne peut reprocher aux comités permanents de ne pas avoir examiné les prévisions budgétaires et de ne pas en avoir fait rapport, parce que le problème peut être attribuable aux procédures de la Chambre.

À titre d'exemple, le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2012-2013* a été déposé en Chambre le 17 mai 2012, et les comités devaient ou étaient réputés en avoir fait rapport au plus tard « trois jours de séance avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période en cours ». Le dernier jour pour examiner le budget supplémentaire des dépenses et en faire rapport n'est pas évident à première vue, puisque c'est le gouvernement qui fixe le dernier jour désigné, et qu'il peut le faire n'importe quand. Le 1^{er} juin 2012, le gouvernement a annoncé que le dernier jour désigné serait le 6 juin, ce qui a eu pour effet de compromettre sérieusement la possibilité de faire rapport sur le budget supplémentaire des dépenses, puisqu'il ne restait aux comités permanents qu'une journée de séance pour organiser et tenir des audiences sur le budget et en faire rapport à la Chambre. Dans ces circonstances, le Comité n'est pas surpris d'apprendre qu'aucun des comités permanents n'a été en mesure de faire rapport à la Chambre sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2012-2013* à la date prescrite. Dans ce cas, tous les comités ont été réputés avoir fait rapport sur les crédits des prévisions budgétaires.

Le Comité considère qu'il convient d'accorder aux comités permanents suffisamment de temps pour leur permettre de tenir des audiences et de faire rapport sur le budget supplémentaire des dépenses. Les comités devraient disposer d'au moins deux semaines de séance, entre le moment où le budget supplémentaire des dépenses est

65	Témoignages, réunion n° 35, 1700.
66	Témoignages, réunion n° 40, 1715.
67	Témoignages, réunion n° 43, 1700.

Le Comité est d'avis qu'une autre façon de s'assurer que les comités permanents examinent les prévisions budgétaires serait de ne pas éliminer la règle voulant qu'ils soient « réputés avoir fait rapport », mais d'exiger qu'ils consacrent un minimum de temps à l'étude des crédits du budget des dépenses qui leur ont été renvoyés. Le minimum pourrait être fixé à deux heures, ce qui correspond à la durée normale d'une séance de comité, pour l'examen du budget principal des dépenses. Ce minimum pourrait être moindre pour l'examen du budget supplémentaire des dépenses ou laissé à la discrétion du comité permanent et de ses membres. Comme il faudrait alors modifier le *Règlement de la Chambre des communes*, ce qui entre dans le cadre du mandat du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, le Comité recommande :

responsabilité d'être à la hauteur de ces attentes.

à la procédure relative aux travaux des subsides. Les comités permanents ont la l'examen en comité était l'un des principaux objectifs des changements apportés en 1968 excuse pour ne pas se pencher sur les budgets qui leur sont renvoyés. Après tout, des rôles fondamentaux du Parlement, et que les comités permanents n'ont aucune Par ailleurs, le Comité croit que l'examen des prévisions budgétaires constitue un

Le Comité convient que même si ce n'est pas la solution optimale, la règle voulant qu'un comité soit « réputé avoir fait rapport » doit être maintenue dans la procédure des crédits de la Chambre des communes. Éliminer cette règle pourrait occasionner des problèmes et des retards indus pour le gouvernement dans l'approbation des crédits, surtout dans un contexte de gouvernement minoritaire.

Solution de rechange

Jack Stillborn, ancien analyste principal à la Bibliothèque du Parlement, maintenant à la retraite, partage le même point de vue : « Donc, la règle du "réputé être ou avoir été" est en fait un moyen d'éviter que le processus relatif aux prévisions budgétaires soit interrompu par ce qui pourrait constituer de l'obstructionnisme. Je crois donc que cette règle est valide⁶⁶. » Paul Thomas, professeur émérite en Études politiques à l'Université du Manitoba, s'est également dit en faveur de la règle de la chose présumée : « À un moment donné, il faut interrompre le débat. Le gouvernement a le droit de voter sur ses fonds⁶⁷. »

Il a poursuivi en disant : « Je crois que nous avons besoin de cette disposition déterminative pour nous protéger contre l'obstruction acharnée et contre le refus d'adopter le budget des dépenses en présence de gouvernements minoritaires⁶⁵. »

Kevin Page, directeur parlementaire du budget, a été catégorique. Il a dit : « Je pense que chaque comité permanent devrait produire des rapports sur les activités de programme afin de tenter de les améliorer. La règle de la chose présumée devrait simplement disparaître. Je pense qu'elle ne fait même pas partie de la conversation. À mon sens, la règle est simplement un symptôme de notre incapacité à intervenir⁶¹. »

Joachim Wehner, professeur agrégé en politique publique à la *London School of Economics and Political Science*, croit que c'est aux comités qu'incombe la responsabilité de revoir le budget :

Dans bien des parlements, il serait impensable de discuter du budget des dépenses en Chambre avant que le comité responsable n'ait déposé son rapport. Je n'ai jamais rien entendu de tel à propos du Bundestag d'Allemagne, par exemple, ni de bien d'autres parlements d'Europe de l'Ouest, où les procédures parlementaires auraient été retardées si le comité avait tardé à remettre son rapport. Pourquoi n'obligez-vous pas tout simplement les comités parlementaires à rendre des comptes sur le budget des dépenses en totalité ou en partie ? Ils seraient alors tenus de le faire. Or, vous dites que le comité est réputé avoir déposé son rapport s'il ne le fait pas, mais cela signifie qu'une partie du budget ne sera pas étudiée comme il se doit. Permettez-moi de nuancer mes propos : il n'est pas possible que cette partie du budget soit examinée adéquatement. L'étude à l'étape de comité est essentielle, car ce n'est pas la Chambre des communes qui s'en occupera. C'est au comité qu'il incombe de débattre sérieusement sur le budget des dépenses et de l'analyser en profondeur. Vous incitez ainsi les comités à remplir leurs devoirs et leurs obligations⁶².

D'autres témoins ont déclaré devant le Comité que la règle voulant qu'un comité soit réputé avoir fait rapport devait nécessairement faire partie du processus. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, a expliqué au Comité que la règle voulant qu'un comité soit réputé avoir fait rapport avait été adoptée pour compenser la perte des jours de subsides pour le comité plénier. Il a dit que « le gouvernement devait, en échange, recevoir ses crédits au plus tard le 30 juin. En éliminant une mesure sans réexaminer l'autre, on causerait un déséquilibre dans le processus des subsides⁶³. »

Ned Franks, professeur émérite au Département d'études politiques de l'Université Queen's pense aussi que la règle doit être maintenue :

Je n'aime pas la pratique consistant à considérer le budget des dépenses comme adopté par les comités à une certaine date, peu importe que les comités l'aient approuvé ou non. Toutefois, compte tenu de la capacité des comités parlementaires et du Parlement lui-même à faire de l'obstruction et à retarder les travaux, l'expérience a démontré que cette pratique est nécessaire pour que le budget soit adopté dans un délai raisonnable⁶⁴.

61	Témoignages, réunion n° 30, 1550.
62	Témoignages, réunion n° 35, 1700.
63	Témoignages, réunion n° 37, 1530.
64	Témoignages, réunion n° 35, 1540.

SECTION 6 : « ÊTRE RÉPUTÉ AVOIR FAIT RAPPORT »

Révision de la procédure relative aux travaux des subsides

Comme on l'a indiqué précédemment, en 1968, la Chambre des communes (ci-après la Chambre) a modifié sensiblement la procédure relative aux travaux des subsides. Plutôt que tous les crédits du budget des dépenses soient examinés par le Comité des subsides, les crédits étaient renvoyés aux différents comités permanents. On considérait que l'étude des crédits serait plus efficace si elle était réalisée par les comités permanents plutôt que par un comité plénier, étant donné que les comités disposaient de plus de temps pour revoir le budget et acquiescer une expertise dans des domaines particuliers. À l'époque, la Chambre avait aussi fixé un calendrier précis, divisé en trois périodes durant lesquelles 25 jours étaient consacrés aux travaux des subsides, empêchant ainsi l'opposition de retarder l'approbation des crédits parlementaires.

En raison de ces changements, qui sont toujours en vigueur, le budget principal des dépenses est renvoyé aux comités permanents au plus tard le 1^{er} mars de l'exercice financier en cours, et chaque comité en fait rapport ou « est réputé en avoir fait rapport » à la Chambre au plus tard le 31 mai de la même année⁵⁹. En ce qui concerne le budget supplémentaire des dépenses, un comité en fait rapport ou « est réputé en avoir fait rapport » au plus tard trois jours de séance avant la dernière⁶⁰ désigné aux députés de l'opposition pour la période en cours.

La révision de la procédure relative aux travaux des subsides permet que les comités fassent rapport ou soient réputés avoir fait rapport sur les prévisions budgétaires à la Chambre dans le respect des échéanciers et de manière prévisible. Cela permet au gouvernement de recevoir les autorisations parlementaires pour ses dépenses dans des délais raisonnables. Néanmoins, l'une des conséquences de la règle voulant qu'un comité soit « réputé avoir fait rapport » est que certains comités permanents n'étudient pas les prévisions budgétaires qui leur ont été renvoyées ou n'en font pas rapport à la Chambre. Autrement dit, comme les comités ne sont pas tenus de revoir les prévisions budgétaires, certains se dispensent parfois de le faire.

Témoignages au sujet de la règle voulant qu'un comité soit « réputé avoir fait rapport »

Le Comité a entendu des témoins proposant que cette règle soit éliminée et d'autres voulant qu'elle soit maintenue.

59 Chambre des communes, *Règlement de la Chambre des communes*, Ottawa, juin 2011, paragraphe 81(4).
60 *Ibid.*, paragraphe 81(5).

Que le gouvernement indique séparément, dans le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses, tous les nouveaux fonds ajoutés aux crédits avec un renvoi aux sources budgétaires pertinentes.

RECOMMANDATION 7 :

Le Comité reconnaît que ce changement ne réglera pas complètement la question, et qu'il faudra continuer de recourir à des budgets supplémentaires des dépenses pour certains éléments du budget. Puisque le Comité croit qu'il devrait être plus facile de faire le suivi des postes budgétaires ajoutés aux budgets des dépenses, il recommande :

Que, dans la mesure du possible, les annonces budgétaires qui concernent un exercice donné figurent dans le budget principal des dépenses du même exercice et, en conséquence, que le gouvernement dépose son budget à la Chambre des communes au plus tard le 1^{er} février de chaque année, et que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre considère modifier le *Règlement*, la procédure et les usages de la Chambre des communes de telle manière que le budget principal des dépenses soit déposé à la Chambre plus tardivement en mars, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

RECOMMANDATION 6

Par conséquent, le Comité recommande :

Dans la mesure du possible, les membres du Comité aimeraient que les postes budgétaires d'un exercice donné figurent dans les prévisions budgétaires du même exercice. Autrement, plusieurs voient dans le contenu du budget principal des dépenses un tableau incomplet des dépenses prévues pour l'exercice en question. Aussi, le Comité encourage le gouvernement à se pencher sur les suggestions des témoins et à harmoniser d'avantage le budget et les prévisions budgétaires. Le Comité est d'avis que même si le budget était déposé en janvier, les données économiques d'appui seraient suffisamment récentes et les fonctionnaires disposeraient d'assez de temps pour faire concorder les prévisions budgétaires avec le budget. En plus de devancer le dépôt du budget, on pourrait retarder de quelques semaines le budget principal des dépenses, car l'examen et l'adoption des crédits provisoires ne prennent pas un mois.

dans le budget supplémentaire (A) ou (B), selon la période de l'année, comme c'est le cas actuellement. Je suppose qu'il incombe au gouvernement de déterminer si le jeu en vaut vraiment la chandelle⁵³.

David MacDonald, économiste principal au Centre canadien de politiques alternatives, a observé : « [c]e serait certainement préférable si le projet de loi sur le budget principal des dépenses — et les RPP, en fait — incluait ce qui vient d'être adopté dans le budget⁵⁴. » Il a poursuivi :

Ce serait préférable s'il n'y avait qu'un trimestre d'intervalle entre le moment où le budget est adopté et les incidences réelles du budget. Je parle du budget principal des dépenses, des rapports sur les plans et les priorités et des rapports financiers à plus long terme qui sont tous produits, soit aux alentours de mars. Ces projets de loi seraient certainement plus pertinents au budget lui-même⁵⁵.

Des porte-parole du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont mentionné que plus il s'écoule de temps entre le budget et les prévisions budgétaires, plus les liens entre les deux documents sont solides⁵⁶. Ils ont ajouté : « On n'arrivera jamais à une harmonisation complète des deux [documents]. Je pense que l'idée, c'est d'essayer de trouver une façon de renforcer les liens entre les deux documents⁵⁷. »

Le Comité partage le point de vue des témoins et estime que le budget devrait être déposé plus tôt. Toutefois, il ne croit pas qu'il faudrait le devancer aussi tôt qu'au début de l'automne. Comme l'a mentionné M. Nevison :

Des témoins ont dit que le dépôt du budget à l'automne serait adéquat, mais, comme Bill l'a mentionné, vu que décembre continue d'être la véritable échéance, cela ne laisserait pas nécessairement beaucoup de temps non plus. Le budget serait déposé très tôt au cours de l'exercice. Ce serait réalisable, mais on y perdrait beaucoup de précision au chapitre des prévisions économiques et budgétaires.

[L']un des aspects importants du budget, c'est qu'il s'agit du plan économique du gouvernement pour cinq ans, ce qui fait que les prévisions économiques et budgétaires sont très importantes et que le fait d'obtenir des renseignements exacts sur la première année — l'année « en cours » — est essentiel pour faire des prévisions. Ainsi, si nous déposons le budget en fin d'exercice pour pouvoir en tenir compte au cours de l'exercice suivant, nous disposons de plus d'information budgétaire qui vient par exemple de la revue financière. Nous disposons aussi dans ce cas de données économiques plus récentes, ce qui nous permet de brosser un tableau très précis de la situation économique et budgétaire et de présenter un plan pour l'avenir⁵⁸.

53
54
55
56
57
58

Ibid.
Témoignages, réunion n° 28, 1605.
Ibid.
Témoignages, réunion n° 45, 1530.
Ibid.
Témoignages, réunion n° 45, 1605.

intégration au budget principal des dépenses est très long. Il faut parfois compter des années avant que les fonds octroyés aux nouvelles initiatives figurent au budget principal des dépenses. De plus, l'appareil gouvernemental canadien a cette particularité d'avoir deux organisations distinctes pour la fonction de trésorerie et la fonction des finances, contrairement à d'autres pays. Il est vrai que le ministère des Finances et le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada se consultent, mais le contenu du budget demeure secret, au ministère des Finances, jusqu'à son dépôt à la Chambre. Ainsi, les ministères et le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada ne peuvent ajouter aux prévisions de dépenses aucun élément du budget tant que celui-ci n'a pas été déposé. À propos de la confidentialité du budget dans le processus de prévisions budgétaires, Douglas Nevison, directeur général, Direction de la politique économique et fiscale au ministère des Finances, a déclaré :

Il y aura un compromis entre la confidentialité et ... de toute évidence, les renseignements budgétaires sont de nature très délicate et peuvent avoir des effets très importants sur les marchés et les autres choses de ce genre. Ainsi, durant le processus d'élaboration du budget, nous tentons de préserver le plus possible la confidentialité de ces renseignements⁵⁰.

M. Nevison a aussi parlé de l'impact éventuel sur les consultations prébudgétaires réalisées par le Comité permanent des finances, lesquelles précèdent l'établissement du budget⁵¹. Ces consultations se déroulent à l'automne, et le Comité permanent des finances dépose habituellement son rapport en décembre.

Décal entre le budget et le budget principal des dépenses

Dans le cadre de son étude, le Comité a entendu plusieurs propositions sur les façons de mieux harmoniser le budget et le budget principal des dépenses. Le Comité croit que devancer le dépôt du budget pourrait contribuer à régler une partie du problème. Joe Jordan, ancien député maintenant expert-conseil auprès du Capital Hill Group, s'est dit du même avis, soulignant que la « fonction de surveillance est imposée par la loi et j'estime que chacun veut s'assurer que le travail est accompli de la façon la plus efficace possible. Je crois donc qu'il convient d'envisager une harmonisation des données pour que les gens aient une meilleure idée de la situation⁵² ». Il a poursuivi :

À mon avis, c'est certes problématique, car l'information sur les coûts ne correspond pas à la même période. Comme je le disais, il devient très facile de ne pas voir le portrait d'ensemble dans un tel contexte. D'abord et avant tout, c'est le *Règlement* qui dicte le cycle financier, mais il n'est pas possible pour le gouvernement, en raison du secret budgétaire, d'inclure le contenu du budget en rendant cette information disponible au même moment [...] Si le budget était présenté à l'automne, on pourrait faire concorder tous ces chiffres qui se retrouveraient dans le budget principal des dépenses, plutôt que

50	Témoignages, réunion n° 45, 1630.
51	Témoignages, réunion n° 45, 1645.
52	Témoignages, réunion n° 28, 1640.

SECTION 5 : HARMONISATION DU BUDGET ET DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

Généralités

Le processus budgétaire et l'information présentée dans les documents du budget sont essentiels à la transparence financière. Néanmoins, les membres du Comité sont préoccupés par le fait que les données qui leur sont fournies ne sont pas toujours harmonisées, c'est-à-dire que les nouveaux projets de dépenses annoncés dans le budget ne figurent pas dans le budget principal des dépenses. Il devient donc difficile d'avoir une vue d'ensemble des dépenses prévues pour l'année en cours. L'écart entre l'établissement du budget et celui du budget principal des dépenses est souvent pointé comme source du problème. Selon le vérificateur général du Canada, Michael Ferguson :

Le budget principal des dépenses ne trace pas un tableau complet du plan des dépenses et n'est pas lié au budget. Lors de la vérification de 2006, nous avons constaté que le cycle budgétaire était la principale raison pour laquelle des postes budgétaires étaient présentés dans des budgets supplémentaires. Le dépôt du budget principal des dépenses avant le budget était un facteur clé à l'origine du recours aux budgets supplémentaires⁴⁹.

Le budget fédéral est un énoncé de politique qui annonce les nouveaux projets de dépenses ainsi que les changements apportés au régime fiscal. Le gouvernement n'a pas l'obligation de déposer un budget, mais au cours des dernières années, il l'a fait en janvier, en février ou en mars. Le budget principal des dépenses, qui dresse la liste des projets de dépenses gouvernementales par ministère aux fins d'examen et d'approbation par le Parlement, ne fait pas état de ces nouvelles initiatives parce qu'il est établi avant le budget. Par conséquent, les nouvelles initiatives annoncées dans le budget doivent être autorisées par le Parlement par le biais des budgets supplémentaires des dépenses.

Obstacles au rapprochement intégral du budget et du budget principal des dépenses

Des hauts fonctionnaires ont souligné que la nature même de l'appareil gouvernemental rend impossible l'harmonisation parfaite des deux documents. Par exemple, parce que les méthodes de comptabilité employées sont différentes, il est difficile de faire concorder les deux documents, le budget étant fondé sur une comptabilité d'exercice et le budget principal des dépenses, sur une comptabilité de caisse. De même, il faut tenir compte du processus suivi par le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada pour examiner et remettre en question les projets de dépenses des ministères. Le temps qui s'écoule entre l'annonce de nouveaux programmes dans le budget et leur

RECOMMANDATION 5

Que les rapports sur les plans et les priorités expliquent l'évolution des dépenses prévues au fil des ans et, le cas échéant, la différence entre les résultats attendus et les résultats obtenus par exercice financier.

Améliorer les rapports sur les plans et les priorités

Plusieurs témoins ont réclame que l'on améliore les rapports sur les plans et les priorités. Recommandant qu'une information de meilleure qualité soit présentée dans ces rapports, David MacDonald, économiste principal au Centre canadien de politiques alternatives, a dit ceci :

[Il existe] trois solutions importantes pour la réforme des rapports sur les plans et les priorités, pour les rendre beaucoup plus utiles aux parlementaires. Je prétends que les dépenses antérieures et à venir — disons des trois dernières et des trois prochaines années — pourraient y figurer, non seulement leur valeur globale pour le ministère, mais, aussi, leur valeur pour chaque programme. Il serait certainement utile aussi de voir à combien elles s'élèvent par ETP, pour suivre l'évolution de l'emploi.

Je pense qu'il est important d'expliquer dans ces rapports pourquoi les dépenses ont changé, pourquoi les chiffres réels diffèrent des chiffres budgétés et pourquoi les dépenses, au fil du temps, diffèrent des projections. Actuellement, dans le rapport sur les plans et les priorités, les prévisions triennales d'un ministère, pour telle année, sont chiffrées différemment, un an plus tard, sans autre forme d'explication⁴⁷.

Dans le même ordre d'idées, John Williams, ancien député et directeur général de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption, a déclaré :

Les deux rapports, soit les RPP orientés vers l'avenir à présenter au printemps, ainsi que les RMR orientés vers le passé à présenter à l'automne, devraient être structurés de la même façon. Les RPP donnent les prévisions pour les trois années à venir, tandis que les RMR donnent les renseignements des trois dernières années⁴⁸.

Le Comité convient que l'information présentée dans les rapports sur les plans et les priorités devrait être améliorée pour permettre aux parlementaires de faire un meilleur examen des prévisions budgétaires. Cet objectif peut être atteint en intégrant à ces rapports davantage de données comparatives, ainsi que des explications des fluctuations des dépenses d'une année à l'autre et des écarts entre les résultats attendus et les résultats obtenus. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que les rapports sur les plans et les priorités présentent de l'information par activité de programme pour les trois exercices précédents et les trois exercices suivants.

47
48

Témoignages, réunion n° 28, 1540.
Témoignages, réunion n° 37, 1645.

procédure et des affaires de la Chambre recommandait, dans son rapport intitulé *L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*, que les comités permanents exploient pleinement l'information sur les plans et le rendement des ministères dans le contexte de l'étude des prévisions budgétaires. En 2003, le Comité et des prévisions budgétaires recommandait, dans *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, que les comités permanents déposent de courts rapports sur les rapports sur les plans et les priorités et les rapports sur le rendement des ministères. Ces recommandations ne semblent pas avoir entraîné une meilleure étude de ces rapports par les comités permanents.

Selon un témoin, on pourrait encourager les comités à utiliser l'information contenue dans les rapports sur les plans et les priorités en modifiant leur calendrier. Suivant Peter DeVries, expert-conseil et ancien haut fonctionnaire au ministère des Finances, « [l]es rapports sur les plans et les priorités devraient être déposés en même temps que le budget⁴⁶ ». dans le budget ».

Le budget principal des dépenses doit être déposé au plus tard le 1^{er} mars de chaque année. Les rapports sur les plans et les priorités sont souvent déposés plusieurs semaines plus tard. En 2012, les rapports sur les plans et les priorités ont été déposés le 8 mai. Plus il s'écoule de temps entre le dépôt du budget principal des dépenses et la publication des rapports sur les plans et les priorités, plus il est difficile pour les députés de discerner les liens entre les deux.

Le Comité convient que le budget principal des dépenses et les rapports sur les plans et les priorités devraient être déposés en même temps. Si la qualité des rapports n'est pas uniforme, il reste qu'ils contiennent une manne d'informations utiles que les comités permanents pourraient utilement exploiter quand ils étudient les prévisions budgétaires. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre considère modifier le *Règlement*, la procédure et les usages de la Chambre des communes pour faire en sorte que les rapports sur les plans et les priorités du gouvernement soient déposés à la Chambre des communes le même jour que le budget principal des dépenses, et qu'il fasse rapport de son étude à la Chambre au plus tard le 31 mars 2013.

SECTION 4 : RAPPORTS SUR LES PLANS ET LES PRIORITÉS ET RAPPORTS SUR LE RENDEMENT DES MINISTÈRES

Généralités

Chaque printemps, quelques semaines après le dépôt du budget principal des dépenses, les ministères et organismes publics fédéraux présentent au Parlement un rapport sur les plans et les priorités (RPP) dans lequel ils expliquent ce qu'ils entendent faire des fonds qui leur ont été attribués par le Parlement pour l'exercice à venir. Ils y décrivent les problèmes qu'ils devront surmonter, les résultats qu'ils attendent de leurs activités et la manière dont ils comptent mesurer leur rendement. Les rapports s'articulent autour des résultats stratégiques de l'organisation et de l'architecture des activités de programme. Ils contiennent des données détaillées sur les ressources humaines et financières consacrées à chaque activité de programme, ainsi que sur les résultats prévus, les indicateurs de rendement et les cibles.

Les rapports ministériels sur le rendement (RMR), publiés à l'automne, présentent les résultats obtenus par les ministères au moyen des crédits que le Parlement leur a accordés l'exercice précédent. Ils servent à répondre à des questions comme : le ministère a-t-il atteint les objectifs qu'il s'était fixés; a-t-il répondu aux attentes et, dans la négative, pourquoi et quelles mesures correctives a-t-il prises en conséquence?

Utilisation des rapports

Les avis des témoins quant à l'utilité de ces rapports étaient partagés. Joe Jordan, ancien député maintenant expert-conseil auprès du Capital Hill Group, a dit : « Pour les RMR et les RPP, on se sert considérablement de l'Architecture des activités de programmes et des résultats stratégiques, et je suis d'accord avec le témoin précédent : ces documents présentent les renseignements de façon très utile⁴⁴. »

Pour sa part, le directeur parlementaire du budget, Kevin Page, n'était pas de cet avis : « En ce qui a trait à l'examen des rapports par les comités permanents, je pense que les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement sont déficients. Ce sont des outils de communication. Personne ne les utilise⁴⁵. »

En dépit de la vaste quantité d'informations présentée dans les RPP et les RMR, les comités permanents n'utilisent pas pleinement ces documents sur une base régulière. On en est conscient depuis plusieurs années. En 1998, le Comité permanent de la

44 Témoignages, réunion n° 28, 1635.
45 Témoignages, réunion n° 30, 1550.

RECOMMANDATION 2

Que le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada passe à un système où les prévisions budgétaires et les lois de crédits connexes sont fondées sur les activités de programme, qu'il assiste les ministères fédéraux dans ce processus, qu'il fixe un échéancier pour cette transition au plus tard le 31 mars 2013, et qu'il remette cet échéancier au Comité.

Comme il faudra des années pour changer la structure des crédits dans le budget des dépenses, le Comité est d'avis qu'en attendant que le changement se fasse, les députés pourraient mieux exploiter l'information disponible actuellement, et plus particulièrement les rapports sur les plans et les priorités.

Le Comité est d'avis que la structure actuelle des crédits ne sert pas correctement les parlementaires. Même si la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital est compréhensible et comparable entre les différents organismes, elle ne permet pas au Parlement d'obtenir le type d'information dont il a le plus besoin pour examiner soigneusement les dépenses publiques. Par exemple, actuellement, le gouvernement peut transférer des fonds entre différents programmes et activités de programme sans en informer le Parlement, tant que les fonds restent dans le même crédit. Pourtant, ce genre de transferts a un intérêt plus grand pour les parlementaires que les transferts entre les crédits pour dépenses de fonctionnement et les crédits pour dépenses en capital.

Par ailleurs, l'un des objectifs premiers de cette étude est de s'assurer que l'information présentée dans les documents budgétaires est aussi claire que possible. Le Comité considère que pour avoir une structure des crédits plus claire sans compliquer les choses inutilement, il faudrait que les crédits se fonde sur les activités de programme. Même si, actuellement, on obtient de l'information financière sur les activités de programme, ce serait plus concret et parlant pour les députés que les crédits se fondent sur les activités de programmes, puisque cela se rapproche davantage de la façon dont les parlementaires conçoivent les dépenses gouvernementales; dont les ministères sont organisés et font rapport sur leur rendement; et dont les ministères font leurs annonces de dépenses. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'on s'intéresserait davantage aux crédits s'ils étaient axés sur les activités de programme, et que les comités permanents pourraient ainsi mieux examiner les prévisions budgétaires.

Le Comité reconnaît toutefois que ce ne sera pas facile de modifier la structure des crédits dans le budget des dépenses, et que c'est une tâche complexe qui prendra des années. Il n'en demeure pas moins que, dans l'état actuel des choses, les prévisions budgétaires contiennent de l'information sur les activités de programme, et que si on veut qu'à l'avenir les crédits se fondent sur les activités de programme, il faudra améliorer les contrôles ministériels pour accroître la fiabilité de l'information fournie dans le cadre des crédits des budgets de dépenses. Le problème, c'est que les ministères modifient parfois l'architecture de leurs activités de programme. Le Comité espère qu'une structure des crédits axée sur les activités de programme aura pour effet de réduire la fréquence des modifications, facilitant ainsi la comparaison des prévisions budgétaires d'une année à l'autre.

En dépit des complications qu'entraînerait le passage à une nouvelle structure des crédits dans le budget des dépenses, le Comité considère que c'est une initiative qui mériterait quand même d'être poursuivie. Le Comité recommande donc :

est lourd et plus la marge de manœuvre qu'ont les ministères pour la gestion est limitée. Il y a donc un équilibre à atteindre quelque part là-dedans⁴⁰. » Il a ensuite précisé :

Tous les ministères ont des programmes et des activités. Ceux-ci sont regroupés sous une rubrique générale qu'on appelle les résultats stratégiques. Si nous adoptions les résultats stratégiques comme fondement pour les crédits, vous auriez à composer avec un peu moins de 300 crédits. À l'heure actuelle, il y a 298 résultats stratégiques. Il s'agit donc d'une augmentation du nombre de crédits – encore une fois, cela entraîne une plus grande complexité. C'est une possibilité. Une chose que vous pourriez faire pour, en quelque sorte, faire diminuer ce nombre, c'est, encore là, de prendre les petites organisations et de leur affecter un seul crédit. Si vous adoptiez les activités de programme comme fondement pour l'affectation des crédits, il y aurait 593 crédits. Vous auriez alors à composer avec une augmentation importante du nombre de crédits, ce qui pourrait devenir assez fastidieux. Imaginez ce que constituerait le fait de démêler 2 000 crédits différents, je dirais que ce serait exagérément lourd. N'oubliez donc pas que si vous envisagez de fonder les crédits sur les programmes, le nombre de crédits deviendra important, puisque la gestion devient lourde si l'on veut examiner tous les crédits. Des 135 organisations dont j'ai parlé, pour vous donner une idée de leur taille, il n'y en a que quatre qui ont des dépenses votées de plus de 5 milliards de dollars. Entre 1 milliard et 5 milliards de dollars, il y a 21 organisations, entre 500 millions de dollars et 1 milliard de dollars, il y en a huit, et à moins de 500 millions de dollars, il y en a 102. Ainsi, si vous deviez concevoir une structure dans laquelle les petites organisations n'auraient qu'un seul crédit, ce serait une façon de mettre en place des crédits fondés sur les programmes sans créer un nombre de crédits qui rendrait la gestion lourde. Veuillez garder cela en tête⁴¹.

M. Matthews a aussi indiqué au Comité que changer la structure des crédits aurait pour effet de changer les contrôles ministériels, car les ministères doivent avoir suffisamment de contrôles financiers pour s'assurer qu'ils ne dépassent pas les crédits alloués; c'est en quelque sorte un moyen permettant de limiter les dépenses dans certains domaines. Il a expliqué que « les contrôles actuels sont fondés sur les immobilisations, le fonctionnement et les subventions et contributions. On envisage donc de modifier les systèmes pour s'assurer que les contrôles sont en place, et c'est le principal défi qui se pose à cet égard⁴² ». Ainsi, ce serait compliqué de modifier la structure des crédits, et cela pourrait prendre entre trois et cinq ans, ce qui est long. M. Matthews a toutefois reconnu que c'est réalisable, en disant : « si vous passiez de la structure actuelle à des crédits fondés sur les activités de programme, ce serait complexe et cela prendrait du temps — ce qui ne veut pas dire que ce n'est pas réalisable —, et il y aurait des enjeux stratégiques auxquels nous aurions à réfléchir⁴³. »

40	<i>Témoignages, réunion n° 45, 1535.</i>
41	<i>Ibid.</i>
42	<i>Témoignages, réunion n° 45, 1615.</i>
43	<i>Témoignages, réunion n° 45, 1540.</i>

dépenses qui recueille des données sur le rendement financier ou non financier des activités de programme³⁶?

M. Page a ajouté : « la suggestion la plus importante que je pourrais probablement faire et qui, selon moi, inciterait les parlementaires à examiner minutieusement ces questions et rendrait leur travail plus significatif serait de modifier le moyen de contrôle, d'examiner les activités des programmes plutôt que de voter sur les dépenses de fonctionnement, les dépenses en immobilisation, les subventions et les contributions³⁷. Puis, il a dit : « Donc, ma première recommandation, monsieur, serait de modifier le moyen de contrôle, de le transformer en un système fondé sur les activités des programmes, exactement comme il est en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et dans d'autres pays³⁸ ».

Joachim Wehner, professeur agrégé en politique publique à la *London School of Economics and Political Science*, a indiqué au Comité que cela pourrait prendre des années avant de voir ce que donnerait l'établissement de crédits en fonction de programmes. Il a dit :

Je pense que l'incidence de cela ne se voit pas avant quelques années. Si on jette un coup d'œil au parcours de l'Afrique du Sud, par exemple, on constate que le pays avait autrefois un parlement totalement passif qui n'intervenait jamais dans le budget. C'est le système dont le pays a hérité après la fin de l'apartheid. Aujourd'hui, au moins, le processus est plus efficace et le Parlement a la possibilité d'exercer un droit de regard de façon plus rigoureuse. On peut voir maintenant, en tout cas dans les débats publics entourant le budget, que les gens commencent à poser des questions à propos des programmes auxquels on accorde des crédits. Les discussions parlementaires n'allaient pas aussi loin auparavant, et c'est ce qui faisait défaut. Il se peut qu'aucun changement majeur ne soit perceptible pendant quelques années, mais en ayant des programmes plus pertinents, on enrichit le débat public, et en ayant plus de détails, il devient possible de poser des questions au gouvernement. Je ne promets pas de miracles, et je ne peux pas vous prouver non plus que des miracles se sont produits grâce à ces changements, mais ils permettent assurément au Parlement d'avoir beaucoup plus d'information, que les députés peuvent utiliser pour poser des questions³⁹.

Bill Matthews, secrétaire adjoint au Secrétaire de la gestion des dépenses du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, a invité le Comité à se demander combien de crédits seraient créés dans cette nouvelle structure de crédits. Il a déclaré : « à l'heure actuelle, 135 organisations reçoivent des crédits. Il y a 191 crédits pour ces 135 organisations. Si vous réfléchissez à la façon dont vous pourriez modifier cette structure, le nombre de crédits est une chose importante. Plus il y en a, plus le système

- | | |
|----|--|
| 36 | <i>Témoignages, réunion n° 30, 1540.</i> |
| 37 | <i>Témoignages, réunion n° 30, 1550.</i> |
| 38 | <i>Ibid.</i> |
| 39 | <i>Témoignages, réunion n° 35, 1635.</i> |

Un des témoins, Jack Stillborn, ancien analyste principal de la Bibliothèque du Parlement maintenant à la retraite, a déclaré qu'il serait plus logique, pour les parlementaires, que les crédits soient rattachés aux activités de programme. Il a dit :

L'organisation hiérarchique, les programmes, les sous-activités, etc. dont je parlais... si c'est là l'information que les parlementaires utilisent, il serait approprié de lier le plus étroitement possible les votes à cette structure des activités, d'une façon tout simplement intuitive³⁴.

Allen Schick, professeur éminent à l'École de politique publique de l'Université du Maryland, a dit au Comité que les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital pourraient être réunies dans un seul et même budget. La question qui se pose alors est de savoir quel cadre des crédits adopter. M. Schick a fourni la réponse suivante :

S'offrent alors deux grandes options, dont l'une est largement pratiquée et l'autre, largement recommandée. La première consiste en un classement par unité organisationnelle. Dans la mesure où une organisation assume à la fois les coûts de fonctionnement et ceux d'immobilisations, les deux coûts devraient être combinés dans son budget. L'autre solution est ce que nous appelons un budget ou une structure de programme. Si les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations contribuent au même objectif, elles devraient être inscrites dans le même programme, quel que soit l'endroit où se situe l'organisation. En d'autres termes, un budget de programme ne tiendra pas compte, dans certains cas, des limites organisationnelles ou ministérielles. La raison pour laquelle cette approche est hautement recommandée, mais rarement adoptée, est que le gouvernement souhaite, en plus d'élaborer de solides politiques qui exigent que les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement contribuent au même objectif... Le gouvernement vise un autre but dans la gestion de ses finances, à savoir la responsabilisation³⁵.

Kevin Page, directeur parlementaire du budget, croit fermement que les parlementaires devraient examiner les crédits à la lumière des activités de programme. Il a déclaré :

Quant à la structure [des crédits], cela n'a pas de sens qu'au XXI^e siècle les parlementaires votent sur le total des dépenses de fonctionnement, des dépenses en immobilisations et des subventions et contributions d'un ministère qui dépense des milliards de dollars pour diverses activités de programme. Étant donné les cas récents du Fonds pour l'infrastructure frontalière et des fonds pour le logement et l'éducation des Autochtones, ne serait-il pas plus logique de considérer les activités de programme — 5, 10 ou 15 activités par ministère — ou leur rendement comme moyen de contrôle plus approprié? Pourquoi les ministres et leurs agents responsables pourraient-ils transférer des montants d'une activité à l'autre sans examen ou autorisation? Le fait de voter sur les activités de programme ne favoriserait-il pas un examen plus judicieux des répercussions sur le niveau de service dans le cadre des compressions de dépenses? Cela ne permettrait-il pas de rationaliser le système d'établissement du budget des

34 Témoignages, réunion n^o 40, 1710.

35 Témoignages, réunion n^o 40, 1540.

SECTION 3 : STRUCTURE DES CRÉDITS

Structure actuelle des crédits

Les documents relatifs au budget principal et aux budgets supplémentaires des dépenses font état des pouvoirs de dépenser ou des crédits distincts pour chaque organisme fédéral. Ces crédits permettent, en quelque sorte, d'exercer un contrôle parlementaire en fixant des plafonds aux dépenses gouvernementales pour chaque crédit. Si le gouvernement souhaite déplacer des fonds d'un crédit à un autre, il doit obtenir l'approbation du Parlement pour effectuer un transfert au moyen d'un budget supplémentaire des dépenses.

Beaucoup d'organismes fédéraux ont des crédits séparés pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital. Un organisme dont les dépenses en capital n'excèdent pas 5 millions de dollars n'aura qu'un crédit — un crédit pour dépenses de programme —, qui englobera les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital. Un autre type de crédit courant est le crédit pour subventions et contributions; il confère à un organisme le pouvoir de transférer des fonds fédéraux à des tierces parties.

La structure actuelle des crédits, dans les prévisions budgétaires, repose sur le type de dépenses et non sur l'objet ou l'objectif des dépenses en question. En outre, le gouvernement présente des documents budgétaires contenant de l'information sur les dépenses fondée sur les activités de programme ministérielles, documents qui sont censés mettre en adéquation les groupes d'activités connexes, les résultats attendus et l'information financière. Selon des témoins ayant comparu devant le Comité, la structure des crédits dans le budget des dépenses pourrait être améliorée.

Témoignages

Quelques témoins ont invité le Comité à s'assurer que la structure des crédits soit claire et logique pour les parlementaires. Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, a déclaré : « alors, c'est simplement une question de faire en sorte que les crédits soient clairs, puis de s'assurer que la structure générale de gestion garantisse que les dépenses concordent avec les crédits approuvés³². » David Good, professeur à l'École d'administration publique de l'Université de Victoria, a dit que les parlementaires devraient « examiner la structure des crédits et s'assurer qu'ils s'y sentent à l'aise. Je vous encouragerais également à examiner la structure des activités de programme du gouvernement, pour vous assurer qu'elle coïncide suffisamment avec celle des crédits³³ ».

32 Témoignages, réunion n° 36, 1535.
33 Témoignages, réunion n° 39, 1645.

préparation des budgets et l'affectation des crédits, et à décider si, dans le futur, il adoptera ou non la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits³¹.

Qu'en est-il maintenant?

Le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada a amorcé depuis un certain temps déjà un examen des avantages d'appliquer la méthode de comptabilité d'exercice à l'affectation des crédits et à l'établissement des budgets des ministères. En 2011, il a mis en œuvre l'obligation pour les ministères de produire des états financiers prospectifs, afin de présenter l'information financière selon la comptabilité d'exercice en début d'exercice financier. Toutefois, aucune décision n'a encore été prise quant au recours à la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits.

Le Comité a certes entendu le point de vue de nombreux témoins sur la question de savoir s'il convient d'adopter la méthode de comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits ou de conserver le modèle actuel fondé sur la comptabilité de caisse. Il reconnaît toutefois que cette question a déjà été soulevée dans des études précédentes et que l'analyse du Secréariat du Conseil du Trésor du Canada se poursuit. En conséquence, le Comité ne recommande pas que l'une ou l'autre méthode de comptabilisation de l'affectation des crédits soit adoptée. Le Comité attendra plutôt d'examiner l'analyse présentée au Parlement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada termine son étude de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice, et qu'il en fasse rapport au Parlement au plus tard le 31 mars 2013.

Étant donné que la question de la présentation des crédits suivant la comptabilité d'exercice est en suspens depuis longtemps, le Comité suivra les progrès du gouvernement dans ce dossier pour voir à ce qu'une décision soit prise dans un délai raisonnable.

de caisse est peut-être simple, mais, dans certains cas, il faut à tout prix très bien comprendre la comptabilité d'exercice.²⁶

Études récentes

Comme nous l'avons dit plus tôt, il y a longtemps que l'on discute de la question de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice. En 2006, le vérificateur général a présenté un rapport de vérification qui soulignait au chapitre 1 intitulé « La gestion gouvernementale : l'information financière²⁷ » que si la méthode de la comptabilité d'exercice était utilisée pour présenter les affectations des crédits dans le budget des dépenses, les parlementaires auraient, pour contrôler et approuver les dépenses votées, de l'information comparable à celle qui figure dans le plan financier global et les états financiers sommaires du gouvernement.²⁸ Dans la même veine, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a mené une étude et présenté, en 2006, un rapport intitulé *La comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits au gouvernement fédéral*, dans lequel il recommandait au gouvernement fédéral d'adopter la méthode de comptabilité d'exercice intégrale pour la budgétisation et l'affectation des crédits. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a lui aussi fait des recommandations sur cette question dans plusieurs rapports, dont *Comptes publics Canada 2006*²⁹ et *Comptes publics Canada 2008*³⁰.

En guise de réponse aux rapports du BVG et des comités, le gouvernement a dit qu'il examinerait la question et qu'il présenterait au Parlement un modèle de budgétisation et d'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice.

Selon M. Ferguson:

Dans le rapport [de 2006], nous avons mentionné que le gouvernement avait exposé un plan de mise en œuvre par étapes de la méthode de la comptabilité d'exercice pour la préparation des budgets. Il devait ensuite évaluer les coûts et les avantages de l'affectation des crédits selon la même méthode au cours de l'exercice 2012-2013.

En 2011, le vérificateur général du Canada par intérim a signalé que les progrès accomplis par le gouvernement pour mettre en œuvre l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice étaient insatisfaisants. Nous avons encouragé le gouvernement à terminer son étude de la méthode de comptabilité d'exercice pour la

26	<i>Témoignages</i> , réunion n° 36, 1635.
27	BVG, <i>Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada de mai 2006</i> , « Chapitre 1 — La gestion gouvernementale : l'information financière », 2006.
28	<i>Témoignages</i> , réunion n° 36, 1530.
29	Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, <i>Comptes publics du Canada 2006</i> , 12 ^e rapport, 1 ^{re} session, 39 ^e législature, décembre 2006.
30	Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, <i>Comptes publics du Canada 2008</i> , 6 ^e rapport, 2 ^e session, 40 ^e législature, mars 2009.

modèle le plus adéquat. C'est la raison pour laquelle nous utilisons la méthode de la comptabilité d'exercice pour le budget et les états financiers du gouvernement²².

Dans le même ordre d'idées, David Good, professeur à l'École d'administration publique de l'Université de Victoria, a déclaré :

Non seulement la méthode de caisse est simple et directe, mais, encore, elle est plus facile à comprendre que la méthode d'exercice. La méthode d'exercice exige de faire correspondre des dépenses à venir à des dépenses actuelles, compte tenu de taux d'actualisation et de rentabilité sociale, tout en exigeant jugement et discrétion. Elle donne donc plus prise à l'interprétation, et je craindrais qu'elle ne favorise la falsification des chiffres et le truquage des budgets et des affectations²³.

Bill Matthews a également fait valoir que le passage de l'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité de caisse à celle fondée sur la comptabilité d'exercice prendrait près de sept ans à réaliser par le gouvernement²⁴. Il a ajouté :

[S]i nous passions de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice pour les crédits, le changement serait important. Ce serait un changement apporté à la loi. Ce serait aussi un changement apporté aux systèmes. Ce serait un important changement dans le fonctionnement des ministères. Deux choses se produisent en même temps à cet égard. Le changement prendrait plusieurs années à mettre en œuvre. Ce n'est pas un changement qui pourrait se faire du jour au lendemain. En outre, il entraînerait un coût. Il faut que vous sachiez que les systèmes et nos mesures de contrôle sont actuellement conçus en fonction du fait de garantir que les ministères ne dépassent pas les crédits qui leur sont accordés. Si nous remodelons le système et donnons une nouvelle base aux mesures de contrôle, cela va prendre du temps et aussi entraîner des coûts²⁵.

Malgré le coût et le temps qu'il faudrait consacrer au changement de méthode de comptabilisation des crédits, il est important de songer à la façon d'établir le bon équilibre entre la fourniture d'une information pertinente pour la prise de décisions et la complexité de l'information financière présentée selon la méthode de comptabilité d'exercice. M. Ferguson a soutenu :

[E]n général, les gens saisissent mieux la comptabilité de caisse. Cependant, lorsqu'on travaille avec un organisme comme le gouvernement fédéral, il est très important que les décideurs soient conscients que le fait de se concentrer sur la comptabilité de caisse seulement comporte des risques. Le grand risque auquel je pense se rapporte aux charges de retraite et au passif au titre du régime de retraite; dans ce cas, il faut bien comprendre la valeur de la pension promise parce qu'elle s'échelonne dans l'avenir, et il faut par la suite comprendre quel montant réserver à cet effet [...] Ainsi, la comptabilité

22	Témoignages, réunion n° 45, 1535.
23	Témoignages, réunion n° 39, 1645.
24	Témoignages, réunion n° 45, 1605.
25	Témoignages, réunion n° 45, 1535.

19	BVG, <i>Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada de juin 2011</i> , « Chapitre 1 — La gestion et le contrôle financiers et la gestion des risques », p. 26.
20	<i>Témoignages</i> , réunion n° 42, 1645.
21	<i>Témoignages</i> , réunion n° 45, 1555.

d'exercice intégrale était conforme à la recommandation du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'institut des comptables agréés du Canada. À ce moment-là, toutefois, le gouvernement fédéral n'a pas pris la décision de changer de méthode de comptabilité pour les prévisions budgétaires et les affectations des crédits en découlant. Déjà, dans le *Rapport du vérificateur général du Canada de septembre 1998*, le vérificateur général a souligné que « l'affectation des fonds selon la comptabilité d'exercice intégrale fait actuellement défaut dans les plans du gouvernement visant l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale¹⁵ ».

En avril 2001, tous les ministères et organismes avaient réussi à mettre en œuvre de nouveaux systèmes financiers capables de traiter l'information financière selon la méthode de comptabilité d'exercice et de transmettre cette information aux systèmes centraux du gouvernement pour la préparation des états financiers sommaires.¹⁶ Après cette mise en œuvre, les états financiers de 2002-2003 dans les Comptes publics du Canada et le budget de 2003 ont été dressés selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale. D'après les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la comptabilité d'exercice a également été adoptée pour soutenir les décisions prises par le Cabinet¹⁷. Depuis lors, le budget fédéral et les états financiers consolidés du gouvernement fédéral sont dressés selon la méthode de comptabilité d'exercice. Cependant, les affectations de crédits figurant dans le budget principal et dans les budgets supplémentaires des dépenses continuent d'être comptabilisées selon la méthode de comptabilité de caisse.

Témoignages pour et contre l'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice

Certains témoins ont recommandé que les affectations de crédits soient présentées selon la méthode de comptabilité d'exercice. Ainsi, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, a déclaré que si « la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale était utilisée pour la budgétisation et l'affectation des crédits, les budgets et les dépenses par crédit seraient comptabilisés au moment où les opérations économiques sous-jacentes doivent se produire plutôt qu'au moment où les fonds doivent être payés¹⁸ ».

Au « Chapitre 1 — La gestion et le contrôle financiers et la gestion des risques » du *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada de juin 2011*, on lit ce qui suit :

- | | |
|----|---|
| 15 | BVG, <i>Rapport du vérificateur général du Canada de septembre 1998</i> , « Chapitre 18 — La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État », 1998. |
| 16 | BVG, <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2002</i> , « Chapitre 5 — La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », 2002, p. 1. |
| 17 | <i>La comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits au gouvernement fédéral</i> , 2006, p. 3. |
| 18 | <i>Témoignages</i> , réunion n° 36, 1530. |

SECTION 2 : AFFECTATION DES CRÉDITS SUIVANT LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE OU LA COMPTABILITÉ DE CAISSE

Résumé

La comptabilité d'exercice reconnaît les opérations lorsqu'un produit a été réalisé ou qu'une charge a été engagée, alors que la comptabilité de caisse consiste à constater les opérations au moment où elles font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement. À l'heure actuelle, le budget fédéral et les états financiers consolidés du gouvernement fédéral sont dressés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, alors que le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses ainsi que les affectations (crédits) qui y sont associées le sont selon la méthode de la comptabilité de caisse. La méthode de comptabilité employée pour l'affectation des crédits est directement liée à la façon dont le Parlement contrôle les crédits.

Durant son étude, le Comité s'est penché sur la question de la méthode de comptabilité lorsqu'il s'est demandé quelle information est la plus utile aux parlementaires lorsqu'ils examinent les prévisions budgétaires et approuvent les crédits. Le Comité a entendu des témoins proposer que l'information financière et l'affectation des crédits dans le budget principal et dans les budgets supplémentaires des dépenses soient présentées selon la méthode de comptabilité d'exercice plutôt que de caisse. En revanche, le Comité a entendu plusieurs autres témoins dire qu'ils étaient très favorables à l'idée que l'information donnée dans les prévisions budgétaires soit toujours présentée selon la méthode de comptabilité de caisse. Cependant, aucun consensus ne s'est dégagé au sein des témoins sur la question de savoir si la comptabilité de caisse était préférable à la comptabilité d'exercice en ce qui concerne l'affectation des crédits.

Historique

Historiquement, les états financiers consolidés du gouvernement fédéral étaient dressés selon une méthode de comptabilité d'exercice modifiée où, pour l'essentiel, les opérations étaient comptabilisées selon la méthode de comptabilité de caisse durant l'exercice et où certains comptes de régularisation étaient présentés selon la comptabilité d'exercice à la fin de l'exercice¹³. Dans le Plan budgétaire fédéral de 1996, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'adopter la méthode de comptabilité d'exercice intégrale pour son budget et sa comptabilité¹⁴. Le passage à la comptabilité

13 Bureau du vérificateur général du Canada [BVG], *Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2001*, « Chapitre 1 : La Stratégie d'information financière — L'état de préparation de l'infrastructure », 2001, p. 12.

14 Chambre des communes, OGC0, *La comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits au gouvernement fédéral*, 6^e rapport, 1^{re} session, 39^e législature, décembre 2006.

également à fournir « des informations sur les activités, dépenses et plans ministériels selon une présentation qui en facilitera l'usage et la compréhension¹² ». D'autres rapports, comme le rapport annuel du ministère des Finances sur les dépenses fiscales, les états financiers prospectifs des ministères et les états financiers trimestriels des ministères, se sont ajoutés pour répondre à la demande d'une information plus valable et utile.

Malgré les changements apportés aux procédures de la Chambre des communes et à l'information mise à la disposition des parlementaires, le Comité estime que de nouvelles améliorations sont nécessaires, comme on l'explique dans le reste du rapport.

12 *L'étude des crédits : bouclier la boucle du contrôle*, 1998, p. 22.

Beaucoup de travail a été fait ces dernières années pour accroître l'efficacité du Parlement en matière de contrôle des dépenses gouvernementales. L'étude en 1998 du processus d'examen parlementaire, telle que rapportée dans *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, s'est attardée à un large éventail d'enjeux liés au processus budgétaire, et son rapport renfermait des recommandations proposant la création d'un comité permanent des prévisions budgétaires, la capacité des comités de réaffecter des fonds et un examen plus poussé des dépenses législatives et fiscales. Le rapport de 2003, *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, quant à lui, présentait surtout des mesures concrètes que pourraient prendre les comités permanents pour accroître l'efficacité de l'examen des prévisions budgétaires ainsi que des façons de rendre plus utiles les rapports ministériels au Parlement.

Suite à ces études, un certain nombre d'importants changements ont été apportés au processus d'examen des prévisions budgétaires et des documents connexes par les comités permanents. En octobre 2001, on a modifié le *Règlement* pour permettre au chef de l'opposition de choisir deux ministères ou organismes dont le budget des dépenses sera examiné par le comité plénier. Plus tard, en 2002, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a été créé, dans la foulée du rapport de 1998 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, dans lequel on recommandait l'établissement d'un comité des prévisions budgétaires ayant pour mandat de surveiller et d'examiner les prévisions budgétaires, l'étude des crédits et des questions connexes. Le mandat de ce Comité comprend, notamment, l'examen des budgets des dépenses des ministères et des organismes centraux ainsi que la forme et teneur de tous les documents budgétaires. Après son établissement, le Comité a commencé à examiner les façons d'améliorer le processus budgétaire en présentant son rapport de 2003, *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*.

Les moyens par lesquels le gouvernement donne de l'information au Parlement ont également subi de nombreux changements récemment. L'un des plus importants a été la séparation de la partie III du budget des dépenses en deux documents. En effet, chacun des ministères produit maintenant un rapport sur les plans et les priorités, déposé au printemps, qui établit les plans et les priorités de dépenses des ministères pour l'exercice en cours et les deux exercices suivants. Les rapports ministériels sur le rendement, déposés l'automne, permettent aux parlementaires de comparer les résultats des ministères avec leurs plans de dépenses et de rendement respectifs. Tous les ministères et organismes présentent ces rapports depuis 1997. Cette réforme s'inscrivait dans l'initiative du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada « en vue d'améliorer la qualité de l'information fournie au Parlement [et] à mettre davantage l'accent sur les résultats et à rendre plus transparente l'information présentée au Parlement¹¹. Cette initiative visait

11 Commission de l'immigration et du statut de réfugié, « Avant-propos » du Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998.

son modèle. Une de ces modifications a été la création, en 1786, d'un fonds consolidé (maintenant appelé Trésor), qui supprimait la nécessité de faire correspondre des dépenses et des recettes particulières. Avant l'établissement de ce fonds, une requête adressée aux Communes afin d'obtenir un montant pour une fin particulière entraînait généralement la demande d'un nouvel impôt ou du renouvellement d'un impôt. La loi qui autorisait l'impôt autorisait également l'engagement des recettes ainsi perçues pour une fin spécifique⁶. La *Loi constitutionnelle de 1867* (ci-après la *Loi*) a donc créé le Trésor ainsi qu'un autre genre de mesure, le projet de loi portant sur l'*affectation* de crédits à des fins précises⁷. La *Loi* prévoyait aussi que tout projet de loi portant affectation de deniers publics ou imposant toute taxe ou charge publique doit prendre naissance à la Chambre des communes, sur recommandation du gouverneur général durant la session où la mesure a été proposée⁸.

L'étude des crédits depuis 1968

Le processus de l'étude des crédits établi en 1867 est, pour l'essentiel, resté inchangé, exception faite de quelques changements mineurs, durant les cent premières années d'existence de la Confédération. En 1968, un changement important s'est produit lorsque toutes les prévisions budgétaires ont commencé à être renvoyées aux comités permanents plutôt qu'au Comité des crédits. Avant 1968, toutes les prévisions budgétaires devaient être examinées par le Comité des crédits avant que le ministre des Finances puisse présenter une motion portant que la Chambre se forme en comité des voies et moyens pour examiner une résolution autorisant les retraits nécessaires du Trésor. Les changements apportés en 1968 étaient fondés sur l'idée que l'examen détaillé des prévisions budgétaires pourrait être fait de manière plus efficace par les divers comités permanents de la Chambre, plutôt que par le seul Comité des crédits⁹. D'autres modifications aux règlements et aux procédures de la Chambre ont été apportées à ce moment-là, établissant les usages actuels de l'étude des crédits, à savoir la division du calendrier parlementaire en trois périodes prenant fin respectivement le 10 décembre, le 26 mars et le 30 juin aux fins de l'étude des crédits, la création de 25 jours « désignés » pendant lesquels les motions de l'opposition ont priorité sur toutes les motions de subsides du gouvernement, le renvoi de toutes les prévisions budgétaires au plus tard le 1^{er} mars et la présentation du rapport des comités au plus tard le 31 mai. Ces changements ont intégré au calendrier parlementaire un cycle financier et empêché que l'étude des crédits soit retardée¹⁰.

- | | |
|----|---|
| 6 | <i>L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle</i> , p. 8-9. |
| 7 | <i>Ibid.</i> , p. 9. |
| 8 | Chambre des communes, <i>Compendium - Procédure en ligne</i> , « <i>Procédure financière</i> », Introduction, février 2010. |
| 9 | Jean Dupuis, <i>Les travaux de crédits</i> , Bibliothèque du Parlement, 2004, p. 4. |
| 10 | <i>Ibid.</i> , p. 4. |

Le Comité espère donc que son étude et le présent rapport aboutiront à un meilleur examen du budget des dépenses par les comités permanents. Il faudra, pour ce faire, améliorer le processus parlementaire d'examen du budget des dépenses et faire en sorte que les parlementaires disposent d'une information claire et facile à comprendre sur les prévisions de dépenses et du soutien et des capacités voulus pour interpréter correctement l'information mise à leur disposition.

Le présent rapport repose sur les témoignages livrés ces derniers mois par des gens de différents horizons. Au nombre de ces témoins, on compte d'anciens députés, des représentants du gouvernement, des universitaires, des experts internationaux, le vérificateur général du Canada, le directeur parlementaire du budget et un ancien greffier de la Chambre des communes, notamment. Après un bref historique des travaux des crédits au Canada, le rapport énonce les constatations et les recommandations du Comité à la lumière de ces témoignages.

Les travaux des crédits, une origine britannique⁴

Les principes servant de fondement aux procédures financières parlementaires du Canada remontent à la Grande Charte, signée par le roi Jean sans Terre en 1215. Lorsqu'il ne pouvait financer la plupart des dépenses publiques à l'aide de ses propres recettes, le roi était forcé de se procurer des fonds en convoquant le grand conseil du royaume, le Parlement, pour qu'il déterminât quels impôts et droits devraient servir à soutenir la Couronne. Il était généralement admis que lorsque des « subsides » ou « crédits » étaient requis, le roi devait demander le consentement non seulement pour lever un impôt, mais encore pour la façon dont les recettes tirées de cet impôt devraient être dépensées. En 1295, le décret de convocation à un de ces conseils proclamait que « ce qui tous concerne devrait être par tous approuvé⁵ ».

L'article de la Grande Charte stipulant « qu'[a]ucun impôt ou aide ne sera imposé, dans notre royaume, sans le consentement du conseil commun de notre royaume » a fait son chemin dans les procédures financières canadiennes à l'époque de l'avènement de la Confédération, en 1867. Aujourd'hui, l'article 80 du *Règlement* prévoit clairement que la Chambre des communes conserve ce pouvoir en stipulant qu'il « appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits ». Le contrôle des deniers publics par le Parlement est donc toujours au cœur même de notre gouvernement démocratique.

Quand ils ont fondé le Canada, les Pères de la Confédération voulaient que ses procédures financières reflètent le plus possible celles du Royaume-Uni. Le processus britannique avait été modifié au fil des siècles et le Canada a intégré ces changements à

4 On trouvera une description plus étoffée de l'origine et de l'évolution des travaux des crédits dans le rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, décembre 1998.

5 *Chambre des communes*, « Les procédures financières, Historique », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition, 2009.

budget des dépenses. Créé en 2002, le Comité a pour mandat clair de guider et de surveiller le processus d'examen du budget des dépenses de la Chambre, soit directement par l'étude des documents budgétaires, soit indirectement par l'examen des opérations gouvernementales. Gardant ce rôle à l'esprit, plutôt que de recommander de grands changements qui pourraient ne pas être mis en œuvre, le Comité se propose de faire quelques modestes recommandations qui seront mieux ciblées et se traduiront par des progrès dans certains secteurs.

Objectifs de l'étude

Certains parlementaires estiment qu'ils ne disposent pas de l'information ni du soutien ou de l'expertise nécessaires pour demander des comptes au gouvernement de manière efficace. Les préoccupations sont nombreuses, et le volume et la complexité de l'information fournie ainsi que le court laps de temps accordé pour comprendre pleinement les documents et lier le tout ne constituent que la pointe de l'iceberg. Les membres du Comité espèrent que le gouvernement rendra le processus plus cohérent, fournira de l'information plus claire, plus uniforme et plus fiable et veillera à ce que tous les députés aient une bonne compréhension et des repères communs pour pouvoir mieux étudier les plans de dépenses du gouvernement.

Le Comité espère miser sur le travail effectué par d'autres comités et les connaissances des experts pour formuler des recommandations qui amélioreraient le rôle global du Parlement dans le processus budgétaire. En améliorant le processus, on pourrait accroître la transparence et la reddition de comptes à titre de principaux éléments d'une bonne gouvernance. Par la présente étude, les membres du Comité espèrent modifier la perception du public selon laquelle le Parlement est inefficace dans son examen du budget des dépenses. Comme l'a dit Jack Stilborn, ancien analyste de la Bibliothèque du Parlement maintenant à la retraite, « l'une des difficultés consiste à déterminer comment le Parlement fonctionne vraiment aujourd'hui ... Si les attentes étaient plus réalistes, la frustration serait sans doute moindre, et il pourrait en découler des changements pouvant véritablement faire une différence³. »

Le Comité a axé son étude sur l'examen du processus à trois niveaux — procédure, structure et soutien — afin de déterminer comment renforcer le processus parlementaire d'examen du budget des dépenses et des crédits. Par exemple, en cette ère de technologies de l'information modernes, il existe des possibilités de transformation de la façon dont l'information est communiquée afin de diminuer la complexité et le volume des documents imprimés. On pourrait aussi modifier les processus de manière à les rendre plus efficaces tant pour les députés que pour le grand public en liant plus étroitement le budget et les documents budgétaires ou en changeant la structure des crédits afin que les parlementaires aient davantage leur mot à dire sur le processus budgétaire.

RENFORCER L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET DES CRÉDITS

SECTION 1 : INTRODUCTION

Contexte de l'étude

Tous les ans, le gouvernement demande au Parlement d'approuver ses demandes de fonds pour qu'il puisse remplir ses obligations financières. Ce processus est communément appelé travaux des subsides (ou travaux des crédits). La Couronne transmet à la Chambre des communes les plans de dépenses du gouvernement, ou « budgets des dépenses », pour qu'ils soient examinés et approuvés par le Parlement. Seul le Parlement est habilité à autoriser les crédits.

Les comités permanents, à titre de prolongements de la Chambre, jouent un rôle important en examinant et en scrutant les plans de dépenses du gouvernement pour que le Parlement puisse les approuver. On s'attend à ce que les comités fassent un examen approfondi des dépenses et du rendement du gouvernement. Toutefois, on sait depuis longtemps que le Parlement ne remplit pas ce rôle efficacement et que les comités permanents ne font, au mieux, qu'un examen superficiel des plans de dépenses du gouvernement.

Dans l'histoire récente, deux grandes études ont été faites sur le processus du budget des dépenses : la première en 1998 par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et la seconde en 2003 par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre (ci-après le Comité). Des 75 recommandations qui ont été faites dans ces deux rapports, *L'étude des crédits : boucler la bouche du contrôle*¹ et *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*², peu de changements ont été apportés. Le processus d'examen du budget des dépenses et des crédits doit donc être revitalisé, car des progrès peuvent encore être réalisés pour parvenir à un examen plus efficace.

Les observateurs et nombre de députés étant toujours insatisfaits du rôle du Parlement dans l'examen des dépenses gouvernementales, le Comité a commencé une étude en janvier 2012 sur le processus d'examen du budget des dépenses et des crédits dans l'espoir d'éliminer certains des obstacles qui nuisent à l'examen parlementaire du

1 Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits : boucler la bouche du contrôle*, 51^e rapport, 1^{re} session, 36^e législature, décembre 1998.
2 Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO), *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, 6^e rapport, 2^e session, 37^e législature, septembre 2003.

27	Révision de la procédure relative aux travaux des subside
27	Témoignages au sujet de la règle voulant qu'un comité soit « réputé avoir fait rapport »
29	Solution de rechange
30	Délai suffisant pour faire rapport
33	SECTION 7: QUESTIONS POUR LES FONCTIONNAIRES
35	SECTION 8 : DÉPENSES LÉGISLATIVES ET DÉPENSES FISCALES
35	Dépenses législatives
36	Dépenses fiscales
39	SECTION 9 : SOUTENIR LES COMITÉS DANS LEUR ÉTUDE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET DES CRÉDITS
39	Généralités
39	Séances d'information régulières sur le processus budgétaire
40	Ressources dont disposent les comités
43	SECTION 10 : SOURCES D'INFORMATION
43	Des liens à établir
43	Ressources en ligne
47	SECTION 11 : CONCLUSION
49	LISTE DES RECOMMANDATIONS
53	ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS
57	ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES
59	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
61	OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA
63	OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA

TABLE DES MATIÈRES

RENFORCER L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES	1
SECTION 1 : INTRODUCTION	1
Contexte de l'étude	1
Objectifs de l'étude	2
Les travaux des crédits, une origine britannique	3
L'étude des crédits depuis 1968	4
Evolution récente	5
SECTION 2 : AFFECTATION DES CRÉDITS SUIVANT LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE OU LA COMPTABILITÉ DE CAISSE	7
Résumé	7
Historique	7
Témoignages pour et contre l'affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice	8
Etudes récentes	11
Qu'en est-il maintenant?	12
SECTION 3 : STRUCTURE DES CRÉDITS	13
Structure actuelle des crédits	13
Témoignages	13
Une nouvelle structure des crédits	17
SECTION 4 : RAPPORTS SUR LES PLANS ET LES PRIORITÉS ET RAPPORTS SUR LE RENDEMENT DES MINISTÈRES	19
Généralités	19
Utilisation des rapports	19
Améliorer les rapports sur les plans et les priorités	21
SECTION 5 : HARMONISATION DU BUDGET ET DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES	23
Généralités	23
Obstacles au rapprochement intégral du budget et du budget principal des dépenses	23
Délaï entre le budget et le budget principal des dépenses	24
SECTION 6 : « ÊTRE RÉPUTÉ AVOIR FAIT RAPPORT »	27

LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)c)(vii) du Règlement, le Comité a étudié le processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENT

Pat Martin

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. John McCallum
Mike Wallace

MEMBRES

Scott Armstrong
Denis Blanchette
Kelly Block
Peter Braid
Ron Cannan
Linda Duncan
Jacques Gourde
Jean-François Larose
Bernard Trottier

GREFFIER DU COMITÉ

Marc-Olivier Girard

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Tinalise LeGresley
Lindsay McGlashan
Alex Smith

RENFORCER L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET DES CRÉDITS

Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le président

Pat Martin, député

JUIN 2012

41^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION



Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**RENFORCER L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DES
PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET DES CRÉDITS**

**Rapport du Comité permanent
des opérations gouvernementales et des
prévisions budgétaires**

Le président

Pat Martin, député

JUIN 2012

41^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA



21254

